

Oikeusturvasta viranomaisen viivästyessä

Helsingin Yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
Hallinto-oikeus
Pro-Gradu tutkielma
Laatija: Laura Kolinen
Opiskelijanumero: 014383564
Ohjaaja: Ida Koivisto
Ajankohta: Kevät, 2020

Tiedekunta – Fakultet – Faculty Oikeustieteellinen,		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme	
Tekijä – Författare – Author Laura Kolinén			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Oikeusturvasta viranomaisen viivästyessä			
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track Hallinto-oikeus			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro Gradu	Aika – Datum – Month and year Kevät 2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 71	
<p>Tiivistelmä – Referat – Abstract</p> <p>Asian käsittelyn viivästyemiseen liittyvät kysymykset nousevat toistuvasti esille eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Asioiden käsittelyaikojen pitkittymisessä on kuitenkin kyse merkittävästä oikeusturvaongelmasta. Viranomaisen viivytellessä hallintopäätöksen tekemisessä, ei asiassa synny lainvoimaista hallintopäätöstä eikä sen mukaisia oikeusvaikutuksia.</p> <p>Hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä on kuitenkin kehittynyt hallintopäätöskeskeiseksi. Tässä hahmottamistavassa oikeusturvakäsitys on painottunut perinteisesti jälkikäteiseen oikeusturvaan, jossa tehtyyn hallintopäätökseen haetaan muutosta. Kun viranomainen viivästyy, ei asiassa ole kuitenkaan syntynyt sellaista päätöstä, johon muutoksenhaku voitaisiin kohdistaa.</p> <p>Oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä on osa perusoikeutta oikeusturvaan. Näin oikeus viivytyksettömyyden asian käsittelyyn liittyy myös laajaan oikeusturvadiskurssiin ja oikeusturvan kehitykseen suomalaisessa oikeusjärjestyksessä.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Oikeusturva, Viivytyksettömyys, Joutuisuus, Hyvä hallinto			
Ohjaaja tai ohjaajat – Handledare – Supervisor or supervisors Ida Koivisto			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Sisällys

Lähdeluettelo	IV
Lyhenteet	IX
1. Aluksi	1
1.1. Johdanto.....	1
1.2. Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset ja rajaukset	2
1.3. Tutkimuksen metodi ja rakenne	4
1.4. Käsitteistä	6
2. Oikeusturvakäsitys muuttuvassa hallinnossa – lähtökohtia oikeusturvan hahmottamiseen	8
2.1. Oikeusturva hallinto-oikeuden keskiössä	8
2.2. Lain mukaisuudesta yksilönsuojaan	13
2.3. Preventiivisen oikeusturvan esiinmarssi.....	14
3. Oikeusturva – kansallinen ja eurooppalainen perusoikeus	17
3.1. Oikeusturva perus- ja ihmisoikeutena	17
3.2. Oikeusturva -perusoikeussäännöksen sisällöstä ja tulkinnasta.....	20
3.2.1. Perusoikeudellinen asema oikeusjärjestelmässä.....	20
3.2.2. Joutuisuus osana hyvää hallintoa.....	24
4. Oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä.....	28
4.1. Ilmaisun joustavuus	28
4.2. Jokaisen oikeus.....	29
4.3. Oikeuden subjektiivisuus.....	31
4.4. Viranomainen	33
4.5. Asia ja asian käsittely	36
4.6. Ilman aiheetonta viivytystä.....	39
5. Oikeusturvakeinoista tehokkuudesta viivästystilanteissa	46
5.1. Tehokkuusvaatimuksen oikeuslähteistä ja sisällöstä	46
5.1.1. Oikeusturvan saatavuus ja tehokkuus	46
5.1.2. Tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimus ihmisoikeussopimuksessa	48
5.1.3. Tehokkuusperiaate Euroopan unionissa	50
5.2. Kansalliset oikeusturvakeinot viivästymistilanteissa	52
5.2.1. Hallintolainkäyttö	52
5.2.2. Hallintokantelu	58
6. Lopuksi	60

Lähdeluettelo

Kirjallisuus ja artikkelit

- Aer, Janne*: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta, 2000, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki. (Aer, 2000)
- Aer, Janne*: Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä, Oikeustiede-Jurisprudentia, 2003:XXXVI, s.5, Referee-artikkeli (Aer, 2003)
- Arajärvi, Pentti*: Oppilaan ja opiskelijan arviointi – oikeusturvan kysymyksiä. Teoksessa Juhlakirja: Teuvo Pohjolainen, s.253-271, 2005, Editä Prima Oy, Helsinki. (Arajärvi 2005)
- Ervasti, Kaijus*: Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä, Oikeustiede-Jurisprudentia 2011:XLIV, s.61-132. (Ervasti, 2011)
- Ervo, Laura*: Perustuslaki ja oikeuden saatavuus. Lakimies 7-8/2000, s.1085-1105. (Ervo, 2000)
- Halila, Leena*: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista, 2000, Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki. (Halila, 2000)
- Halila, Leena*: Valituslupa hallintolainkäytössä – järjestelmän taustaa ja tulevaisuuden suuntaviivoja, Defensor Legis N:o 6/2013, s.967-984. (Halila, 2013)
- Hallberg, Pekka*: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta, 1978, Suomalainen lakimiesyhdistys, Vammala. (Hallberg, 1978)
- Hallberg, Pekka*: Oikeusturva. Teoksessa: Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, 2011, WSOYpro, Helsinki. (Hallberg, 2011)
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Vahingonkorvausvastuu oikeusturvakeinona julkishallinnossa, Oikeus, 3/2009, s.330-333. (Hakalehto-Wainio, 2009)
- Hirvelä, Päivi; Heikkilä Satu*: Ihmisoikeudet: käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön, 2017, Alma Talent, Helsinki. (Hirvelä – Heikkilä, 2017)
- Hirvonen, Ari*: Mitkä metodit? : Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki, Ari Hirvonen, 2011.
- Huhtanen, Raija*: Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat ja oikeusturva, Lakimies 7-8/2000 s.1264-1285. (Huhtanen, 2000)
- Husa, Jaakko*: Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden valvojana, Lakimies 3/2002, s.352-376. (Husa, 2002)
- Husa, Jaakko; Pohjolainen, Teuvo*: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen, 2014, Talentum, Helsinki. (Husa – Pohjolainen, 2014)

Kannisto, Heikki: Toimivallan- ja vastuunjaon perusteista toteutettaessa yksityisen oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan EY:n oikeuden alalla. Teoksessa: Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa, Juhlakirja Allan Rosas, s.527-542, 2008 Vammala. (Kannisto, 2008)

Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa: Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, 2011, WSOYpro, Helsinki. (Karapuu, 2011)

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, 2008, Edita Publishing Oy, Helsinki. (Keravuori-Rusanen, 2008)

Koivisto, Ida: Hyvän hallinnon muunnelmat, 2011, Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki. (Koivisto, 2011)

Koivisto, Ida: Oikeusturva – kehittyvä perusoikeus? Lakimies 6/2013, s.1032-1054. (Koivisto, 2013)

Koivisto, Ida: Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014, s.675-694. (Koivisto, 2014)

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Edilex 2015/29, Referee-artikkeli. Artikkelin on osa teosta Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. (Kolehmainen, 2015)

Kulla, Heikki: Asianmukaisen käsittelyn vaatimus hallintomenettelyssä, Lakimies 6-7/1998, s.1144-1151. (Kulla, 1998)

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet, 2018, Alma Talent, Helsinki. (Kulla, 2018)

Leppänen, Tatu: Perusoikeusuudistuksen merkityksestä prosessioikeudessa, Lakimies 2/1996, s.238-251. (Leppänen, 1996)

Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II, 1976, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 112, Porvoo. (Merikoski, 1976)

Mäenpää, Olli: Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan, Lakimies 7-8/2005, s.1065-1085. (Mäenpää, 2005)

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus, 2011, Alma Talent, Helsinki. (Mäenpää, 2011)

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2016, Edita Publishing, Helsinki. (Mäenpää, 2016)

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, 2018, Alma Talent, Helsinki. (Mäenpää, 2018)

Mäenpää, Olli: Oikeudenkäynti hallintoasioissa: hallintoprosessioikeuden perusteet, 2019, Alma Talent, Helsinki. (Mäenpää, 2019)

Nenonen, Anne: Oikeussuoja hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa, Helsinki, 2014, Unigrafia. (Nenonen, 2014)

Niemi, Anne: Tehokkaan oikeussuojan piirteitä. Teoksessa: Avoin, tehokas ja riippumaton, Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja, s.261-271, 2010, Edita Prima Oy, Helsinki. (Niemi, 2010)

Niemivuo, Matti; Keravuori-Rusanen; Kuusikko: Hallintolaki, 2010, WSOYpro, Helsinki. (Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko, 2010)

Ojanen, Tuomas: Perusoikeuksien neljäs aalto: Euroopan unionin perusoikeuskirja jäsenvaltioissa. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton – Olli Mäenpää 60 vuotta, 2010, Edita Prima Oy, Helsinki, s.367-380. (Ojanen, 2010a)

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita, 2010, Edita, Helsinki. (Ojanen, 2010b)

Pellonpää, Matti; Gullans Monica; Pölönen, Pasi ja Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus, 2018, Alma Talent, Helsinki. (Pellonpää ym., 2018)

Pohjolainen, Teuvo; Tarukannel Veijo: Oikeusturvan vai tuottavuuden tehostaminen hallintolainkäytössä. Defensor Legis N:o 6/2006, s. 971-985. (Pohjolainen-Tarukannel, 2006)

Pölönen, Pasi: Sopimuksellisuus julkishallinnon järjestämisessä. Lakimies 7-8/2012, s.1149-1167. (Pölönen, 2012)

Raitio, Juha: Huomioita oikeusvaltio-käsitteen kehityksestä ja sisällöstä Suomessa, Lakimies 5/2017, s.559-579. (Raitio, 2017)

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä, 2005, Talentum Media Oy ja Ilkka Saraviita, Jyväskylä. (Saraviita, 2005)

Scheinin, Martin: Poikkeuslait ja perusoikeusuudistus, Lakimies 5-6/1996, s.816-831. (Scheinin, 1996)

Ståhlberg, K. J.: Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa, 1928, Otava, Helsinki.

Suviranta, Outi: Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan, Lakimies 6/2002, s.914-937. (Suviranta, 2002)

Suviranta, Outi: Lissabonin sopimus ja pääsy tuomioistuimeen. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton, Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja, s.459-470, 2010, Edita Prima Oy, Helsinki. (Suviranta, 2010)

Tuori, Kaarlo: Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta? Oikeus 2003 (32); 3, s.234-249. (Tuori, 2003)

Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset Oikeudet (PL 19 §). Teoksessa: Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, 2011, WSOYpro, Helsinki. (Tuori, 2011)

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, 2001, WSOY lakitieto, Helsinki. (Viljanen, 2001)

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa: Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, 2011, WSOYpro, Helsinki. (Viljanen, 2011)

Väätänen, Ulla: Oikein ja joutuisasti, Lakimiesliiton kustannus, 2011. (Väätänen, 2011)

Virallislähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017

Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset 2007/C 303/02

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 233/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

LaVL 5/1994 vp. Eduskunnan lakivaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Oikeusministeriö, Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä, Passiivisuustyöryhmän ehdotus, työryhmämietintö 2008:5.

Perusoikeuskomitean mietintö. Komiteamietintö 1992:3.

PeVL 18/1982 vp. Perustusvaliokunnan lausunto laki- ja talousvaliokunnalle.

PeVL 17/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle.

PeVL 45/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveystalvaliokunnalle.

PeVM 6/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö

Regeringens proposition 2016/17:180. En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.

Oikeuskäytäntö

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö

KHO:2008:38

KHO:2016:85

KHO:2018:168

KHO 19.2.2018 T 716

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö

Asia C-432/05, Unibet (London) Ltd ja Unibet (International) Ltd vastaan Justitiekanslern, 13.3.2007, ECLI:EU:C:2007:163.

Asia C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH vastaan Saksan valtio, 22.12.2010, ECLI:EU:C:2010:811.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö

Wiesinger v. Itävalta, tuomio 30.10.1991

Rotaru v. Romania, tuomio 4.5.2000

Kudla v. Puola, tuomio 26.10.2000

Västberga Taxi Ab ja Vulic v. Ruotsi, tuomio 23.7.2002

Janosevic v. Ruotsi, tuomio 23.7.2002

Plaskin v. Venäjä, tuomio 29.4.2004

Hagert, tuomio 17.1.2006

Kajas, tuomio 7.3.2006

Mattila, tuomio 23.5.2006

Vilho Eskelinen ja muut v. Suomi, tuomio 19.4.2007

Hoholm v. Slovakia, tuomio 13.1.2015

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut

AOA 30.10.2006, D 3989/4/05, Yhdistyksen rekisteröintihakemuksen käsittelyaika ja asiakirjapyyntöön vastaaminen

AOA 12.6.2008, D 1197/4/06, Verohallinnon lainvastainen menettely verovastuuseen määrittämisessä

AOA 21.12.2017, D EOAK/1770/2017, Kuntoutustuen jatkohakemuksen käsittelyviive Kelassa

AOA 21.12.2017, D EOAK/2346/2017, Kuntoutustuen jatkohakemuksen käsittelyviive Kelassa

EOA 17.9.2018, D EOAK/1674/2018, Oleskelulupapäätöksen viipyminen
AOA 3.10.2018, D EOAK/3749/2018, Toimeentulotukihakemuksen käsittely oli huolimatonta
EOA 30.11.2018, D EOAK/2374/2018, Holhoustilin tarkastus kesti maistraatissa liian kauan
EOA 27.3.2019, D EOAK/3982/2018, Oleskelulupahakemuksen käsittely
AOA 1.4.2019, D EOAK/6401/2018, Virheellisen päätöksen korjaamisaika
AOA 7.6.2019, D EOAK/2906/2018, Korvausasioiden käsittelyaika
AOA 19.6.2019, D EOAK/6773/2018, Selvitysten pyytäminen ja käsittelyaika
AOA sijainen 22.7.2019, D EOAK/6678/2018, Puutteellisesti laaditut asiakastiedot ja asiakassuunnitelman toimittamisen viivästys
AOA 19.8.2019, D EOAK/2789/2019, Kuntoutustuen jatkohakemuksen käsittelyaika
AOA 19.8.2019, D EOAK/2664/2019, Työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittelyaika
AOA 4.9.2019, D EOAK/3669/2019, Työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittely

Lyhenteet

AOA = Apulaisoikeusasiamies

EIS = Euroopan ihmisoikeussopimus

EIT = Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EOA= Eduskunnan oikeusasiamies

EUT = Euroopan unionin tuomioistuin

HE = Hallituksen esitys

Hallintoprosessilaki = Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

KHO = Korkein hallinto-oikeus

LaVL = Lakivaliokunnan lausunto

PeVL = Perustuslakivaliokunnan lausunto

PL = Perustuslaki

SEU = Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta

1. Aluksi

1.1. Johdanto

Yksilön etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia hallintopäätöksiä tehdään hallinnossa vuosittain valtavia määriä. Nämä päätökset ulottavat vaikutuksensa laajasti yksilöiden eri elämänalueille ja elämänvaiheisiin. Käsiteltävät asiat ovat usein moniulotteisia ja niiden merkitys yksilölle vaihtelee. Lisäksi hallintopäätöksillä on usein vaikutusta myös muihin tahoihin kuin varsinaiseen asianosaiseen. Näistä syistä on merkityksellistä tarkastella myös asian käsittelyyn hallinnossa käytettyä aikaa. Suomessa ei yleensä ole laissa määritelty tarkasti sitä, missä ajassa asiat olisi käsiteltävä. Asian käsittelyajat vaihtelevat asian laadun ja luonteen mukaan. On kuitenkin mahdollista, että asian käsittely viranomaisessa kestää niin kauan, että tulee arvioitavaksi, onko asian käsittelyn kohtuullinen aika ylitetty ilman perusteltavissa olevaa syytä. On myös mahdollista, että asian on inhimillisen virheen takia tai muusta syystä jäänyt käsittelemättä kokonaan. Kyse on tällöin merkittävästä ongelmasta, joka liittyy yksilön laissa turvattujen oikeuksien toteutumiseen. Suomen perustuslaissa (731/1999) on kuitenkin jokaiselle perusoikeutena turvattu oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä.

Asian käsittelyn viivästymiseen liittyvät kysymykset nousevat toistuvasti esille eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.¹ Vaikuttaakin siltä, että kyse on pitkäaikaisesta ja tiedostetusta hallinto-oikeusjärjestelmää vaivaavasta ongelmasta, johon kuitenkin suhtaudutaan varsin tavanomaisella tavalla. Asioiden käsittelyaikojen pitkittymisessä on kuitenkin kyse todellisesta ja merkittävästä oikeusturvaongelmasta. Viranomaisen viivytellessä hallintopäätöksen tekemisessä, ei asiassa synny lainvoimaista hallintopäätöstä eikä sen mukaisia oikeusvaikutuksia. Yksilö voi jäädä ilman hänelle oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvaa toimeentulotukea ja innovaation tehnyt yritys saattaa jäädä ilman patenttia taikka julkisen intressin kannalta keskeinen velvoite saattaa jäädä asettamatta. On mahdollista, että vireillepano jää kokonaan vaille merkitystä.

Oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä on osa perusoikeutta oikeusturvaan. Oikeuden viivytyksettömyyden käsittelyyn on oikeusturvan osaoikeutena tarkoitus turvata yleisesti oikeusturvan toteutumista. Näin oikeus viivytyksettömyyden asian käsittelyyn liittyy myös laajaan oikeusturvadiskurssiin ja oikeusturvan kehitykseen suomalaisessa oikeusjärjestyksessä. Hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä on kuitenkin kehittynyt hallintopäätöskeskiseksi.² Tässä hahmottamistavassa oikeusturvakäsitys on painottunut perinteisesti jälkikäteiseen oikeusturvaan,

¹ Katso eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset esimerkiksi vuosilta 2014-2018.

² Suviranta, 2002, s.914.

jossa tehtyyn hallintopäätökseen haetaan muutosta. Kun viranomaisen viivästyy, ei asiassa ole kuitenkaan syntynyt sellaista päätöstä, johon muutoksenhaku voitaisiin kohdistaa.

1.2. Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkimuksen tarkoituksena on tutkia oikeusturvan toteutumista tilanteissa, joissa viranomaisen on viivästynyt päätöksenteossa. Tutkimuksen tavoitteena on ensinnäkin selvittää, mitä oikeudella asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä tarkoitetaan ja tätä kautta hahmottaa viivästymistilannetta ja siihen liittyvää problematiikkaa yleisemmin. Toiseksi tutkimuksen tavoitteena on kartoittaa, minkälaisena oikeusturva näyttäytyy viivästystilanteissa eli mitä oikeusturvakeinoja Suomalainen hallinto-oikeudellinen oikeusturvajärjestelmä tarjoaa, kun kyse on oikeudesta asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä. Kysymys on tällöin oikeusturvakeinojen yleisten soveltamisedellytysten tarkastelusta. Erityisenä näkökulmana tässä tarkastelussa on oikeusturvakeinojen tehokkuus eli ovatko ne oikeusturvakeinot, jotka ovat yksilön käytettävissä viivästystilanteissa, tehokkaita.

Tutkimustehtävä on tutkimukselle asetettujen tavoitteiden mukaisesti mahdollista jäsentää kolmen päättutkimuskysymyksen muodossa:

1. Mitä tarkoittaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä ja minkälainen on se oikeus, jonka säännös yksilöille perustaa?
2. Mitä oikeusturvakeinoja Suomalainen hallinto-oikeudellinen oikeusturvajärjestelmä tarjoaa viranomaisen viivästyessä? Onko oikeusturvaa saatavilla ja onko se tehokasta?
3. Turvaako kansallinen sääntely oikeusturvan tehokkaan toteutumisen viivästystilanteissa?

Tutkimuksessa voidaan esittää myös muita tarkentavia ja suppeampia kysymyksiä, joiden avulla haetaan vastauksia päättutkimuskysymyksiin. Näitä apukysymyksiä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista nostaa esille erikseen tässä, sillä niiden tarpeellisuus ja hyödyllisyys tulevat parhaiten esiin aina kussakin asiayhteydessä erikseen.

Tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan asian käsittelyn viivästymiseen liittyviä oikeusturvakysymyksiä hallintomenettelyssä. Viivästyminen hallintoprosessissa rajataan pääosin tarkastelun ulkopuolelle. Rajausta tehtäessä on tiedostettu, että hallintomenettely ja hallintoprosessi muodostavat kokonaisuuden, kun asiaa tarkastellaan yksilön oikeusturvan näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa olisi kuitenkin mahdotonta tarkastella viivästystilanteita sekä hallintomenettelyssä että hallintoprosessissa tutkimuksen rajatun laajuuden vuoksi. Oikeuskirjallisuudessa asian käsittelyn

viipymistä on tarkastelu laajasti, mutta yleensä tämä tarkastelu on tapahtunut juurikin oikeudenkäynnin viipymisen näkökulmasta. Suomessa oikeudenkäyntien pitkittyminen on ollut laajalti tunnustettu ongelma 2000-luvulla ja Suomi on saanut useita langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta perustuen siihen, ettei oikeutta oikeudenkäyntiin ole voitu toteuttaa kohtuullisen ajan kuluessa EIS:n edellyttämällä tavalla.³ Tähän ongelmaan puuttumiseksi Suomessa säädettiin erikseen laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (29.5.2009/362). Lakia ei kuitenkaan sovelleta hallintomenettelyssä tapahtuneeseen asian käsittelyn viivästymiseen, joten asian käsittelyn viivästymiseen liittyvä problematiikka on edelleen ajankohtainen ja vailla oikeusjärjestyksessä määriteltyä ratkaisua.⁴

Vaikka hallintoprosessin viipyminen ei ole tutkimuksen varsinaisen kiinnostuksen kohteena, tutkimuksella on kuitenkin välttämättä liittymäkohtia oikeuteen oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa, sillä viivytyksetön asian käsittely turvaa myös oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn ja tuomioistuinkäsittelyn viivytyksettömyyttä. Tästä syystä, vaikka oikeudenkäynnin pitkittyminen on jätetty tarkastelun ulkopuolelle, on siihen kuitenkin tehtävä joitakin viittauksia ja otettava huomioon tutkimuksen edetessä.

Hallintotoiminnan ollessa nykyään laajaa ja moninaista, on tutkimuksessa aiheellista tehdä raja-
myös sen suhteen, mihin osaan hallinnon toiminnasta tarkastelu rajataan. Tutkimuksessa on tarkoitus tarkastella hallintotoiminnan sitä osaa, jossa sovelletaan hallintolakia. Keskiössä on hallintoasian käsittely hallintomenettelyssä eli siis se osa hallintotoiminnasta, jossa tehdään yksilön etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia hallintopäätöksiä. Tosiasiallinen hallintotoiminta rajataan pääasiassa tutkimuksen tarkastelun ulkopuolelle.⁵ Tosiasiallista hallintotoimintaa koskeva raja-
merkitse, etteikö asian käsittelyn viivytyksettömyydellä olisi merkitystä myös muussa kuin hallintopäätökseen tähtäävässä viranomaisen toiminnassa. Tosiasiallinen hallintotoiminta on kuitenkin luonteeltaan heterogeenistä ja laaja-alaista, eikä sitä tästä syystä voida tässä tutkimuksessa liioin käsitellä ilman, että tarkastelu jäisi kovin pistemäiseksi tai vallinaiseksi. Tutkimuksessa sivutaan myös sellaista hallintotoimintaa, joka liittyy hallintopäätösten tekemiseen, kuten neuvontaan, tiedottamiseen ja muuhun asiakaspalveluun liittyviin tehtäviin. Tällainen hallintotoiminta ei kuitenkaan ole tarkastelun keskiössä

³ Katso esimerkiksi Hagert, tuomio 17.1.2006, Kajas, tuomio 7.3.2006, Mattila, tuomio 23.5.2006 ja Vilho Eskelinen ym., tuomio 19.4.2007.

⁴ HE 233/2008 vp, s.14 ja 22.

⁵ Tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan varsinaisen hallintopäätöksen tekemiseen tähtäävän toiminnan ulkopuolelle jäävää viranomaisen toimintaa. Tällaista toimintaa ovat erilaisten julkisten palvelujen toteuttaminen sekä hallinnon sisäinen toiminta. Kyse on esimerkiksi hoitotoimista, opetuksesta, selvitysten laatimisesta tai sosiaalihuoltoon liittyvistä toimista. Katso lisää esimerkiksi Mäenpää, 2018.

Hallintoon liittyvän yksityistämiskehityksen takia ei ole aina helposti rajattavissa, milloin kyse on yksityisen toiminnasta ja milloin julkisen tahon toiminnasta. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole tarpeen liioin problematisoida kyseistä rajanvetoa. Tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta ei ole liioin merkitystä sillä, hoitaako julkista hallintotehtävää viranomainen vai yksityinen. Kummallakin taholla on joka tapauksessa velvollisuus noudattaa toiminnassaan hallintolakia, siltä osin kuin kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Tutkielmassa on lisäksi omaksuttu tavallista laajempi viranomaiskäsite, jolloin viranomaisiksi luetaan myös välillisen julkishallinnon toimijat sekä yksityiset oikeussubjektit, silloin kun ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä.⁶

Oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä on osa perustuslaissa turvattua oikeusturvaa. Tästä syystä tutkimuksessa ei voida sivuuttaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai EU-oikeuden oikeussuojaan liittyviä vaatimuksia, mutta tältä osalta tarkastelu rajataan viranomaisen viivyttelyn kannalta relevanttien sopimusartiklojen ja niitä koskevan oikeuskäytännön tarkasteluun. Erityisesti toiseen tutkimuskysymykseen liittyvät oikeussuojan saatavuus ja tehokkuus saavat merkityssisältöä eurooppalaisista oikeussuojavaatimuksista.

1.3. Tutkimuksen metodi ja rakenne

Tutkimukseen liittyvät metodologiset valinnat pohjautuvat edellä esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Tutkimuksessa käytettävät metodit on valittu niin, että niiden avulla on ylipäänsä mahdollista vastata valittuihin tutkimuskysymyksiin ja tutkimuksen tavoitteisiin. Esitettyihin tutkimuskysymyksiin 1 ja 2 pyritään vastaamaan lainopillisen metodin avulla. Tutkimuskysymyksen 3 osalta tarkastelu ei kuitenkaan pelkisty puhtaan lainopilliseen metodiin, vaan siihen vastaaminen edellyttää myös kannanottojen tekemistä *de lege ferenda*.

Perinteisenä lainopin tehtävänä on pidetty voimassa olevien oikeusnormien sisältöjen selvittämistä, näiden välistä punnintaa sekä systematisointia suhteessa toisiinsa.⁷ Metodi näkyy tutkimuksessa niin, että tutkimuskohteena on voimassaoleva viivytyksetöntä asian käsittelyä koskeva normisto. Kehityssuuntana kansallisessa oikeusjärjestelmässä on ollut enimmäiskäsittelyajasta säättäminen lain

⁶ Vaikka hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan viranomaisella tarkoitetaan valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia ja itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia sekä eduskunnan virastoja ja tasavallan presidentin kansliaa, tässä tutkimuksessa viranomaisen käsite sisältää kuitenkin myös saman pykälän 3 momentin mukaiset valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset sekä yksityiset niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Kyse on puhtaasti esitysteknisestä syystä, minkä vuoksi myös nämä tahot luetaan viranomaisen käsitteen alaan. Viranomaisen käsitteen ulkopuolelle jäävät muiden tutkimusta koskevien rajausten vuoksi luonnollisesti lainsäätäjät sekä tuomioistuimet sekä muut lainkäyttöelimet.

⁷ Kolehmainen, 2015, s.7.

tasolla. Enimmäiskäsittelyajoista on nykyään säädetty esimerkiksi toimeentulotuen, työvoimapolitiittisten lausuntojen ja julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen osalta niitä koskevissa laeissa. Jos erityislainsäädännössä ei ole määritelty enimmäiskäsittelyaikaa, sovelletaan perustuslain 21 §:n vaatimusta asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä ja lisäksi hallintolain 23 §:n 1 momentissa vastaavaa käsittelyn joutuisuutta koskevaa velvollisuutta. Nämä säännökset antavat tutkimukselle sen normatiivisen pohjan, jonka sisällön määrittämiseen ja tulkintaan tutkimuksessa keskitytään.

Säännösten sisältöä pyritään selvittämään voimassa olevia oikeuslähteitä hyödyntäen ja niitä tulkitsemalla. Tutkimuksessa tukeudutaan sen kohteena olevaa lainsäädäntöä koskevaan valmisteluaineistoon, kuten hallituksen esityksiin ja valiokuntien lausuntoihin sekä työryhmien mietintöihin. Lisäksi tulkintaa oikeuslähteenä ohjaa myös kansallisten ja kansainvälisten tuomioistuinten ratkaisukäytäntö. Tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellyttää myös erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen antamien ratkaisujen tarkastelemista. Tilanteissa, joissa nämä oikeuslähteet eivät riitä tulkintakannanoton tekemiseen, otetaan huomioon myös oikeuskirjallisuudessa aiemmin esitetyt relevantit tulkintakannanotot.

Tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta keskeinen rooli on myös lainopin metodiin kuuluvalla systematisoinnilla. Systematisoinnin tarkoituksena on jatkaa lainsäätäjän systematisointityötä. Lainsäätäjän luomasta oikeusjärjestyksestä pyritään lainopin avulla järjestämään yhä ymmärrettävämpää systeemiä.⁸ Tavoitteena on lainopin metodin avulla saavuttaa hallittava ja jäsenneilty kokonaiskäsitys siitä, mitä oikeudella asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä tarkoitetaan ja lisäksi tämän oikeuden ja kansallisen oikeusturvajärjestelmän tarjoamien oikeusturvakeinojen suhteesta. Tulkinnan avulla pyritään myös määrittämään tämän suhteen tehokkuutta, jolloin kyse on viimeiseen tutkimuskysymykseen vastaamisesta.

Tutkimuksen lopussa pyritään tehtyjen tulkintojen ja systematisoinnin perusteella tekemään perusteltuja tulkintakannanottoja siitä, mikä on vallitsevan oikeuden sisältö. Tulkintakannanotto sisältää jonkin väitteen tutkimuksen kohteena olevan oikeusnormin sisällöstä ja tällä tulkintakannanotolla siis vastataan esitettyihin tutkimuskysymyksiin.⁹

Oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä on osa perustuslain mukaista oikeusturvaa ja tämän vuoksi tutkimuksen tarkastelu aloitetaan oikeusturvasta yleisemmällä tasolla. Oikeusturva on

⁸ Kolehmainen, 2015, s.18.

⁹ Hirvonen, 2010, s.22.

käsitteenä täsmentymätön ja saa erilaisia merkityssisältöjä näkökulman valinnan mukaan.¹⁰ Tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellyttää tutkimuksen kannalta relevanttien näkökulmien esiin tuomista ja näitä käsitellään jaksossa 2. Seuraavaksi tutkimuksessa siirrytään voimassaolevan lainsäädännön tarkasteluun ja sen sisällön tulkintaan. Liikkeelle lähdetään normihierarkkisesti korkeimmalta tasolta, perustuslain oikeusturvasäännöksen tarkastelusta. Tarkastelu tapahtuu tässäkin vielä koko oikeusturvasäännöksen tasolla, jolloin tullaan samalla jo tarkastelleeksi myös oikeuden asian viivytyksettömään käsittelyyn tarkempaa sisältöä osana perusoikeusoikeusturvaa. Tämä tarkastelu tapahtuu jaksossa 3. Tämän jälkeen tutkimuksessa siirrytään tarkastelemaan yksityiskohtaisemmin oikeuden sisältöä, mikä tapahtuu jaksossa 4. Tämän jälkeen jaksossa 5 käsitellään hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän tarjoamien oikeusturvakeinojen suhdetta oikeuteen asian joutuiseen käsittelyyn. Tässä jaksossa tarkastelu kuitenkin aloitetaan eurooppaoikeuden kansallisille oikeusturvakeinoille asettamista vaatimuksista, jotka ovat velvoittavat Suomea kansainvälisten sitoumusten perusteella. Erityisesti näkökulma on oikeusturvakeinojen tehokkuusvaatimuksessa. Lopuksi esitetään tutkimuksen johtopäätökset.

1.4. Käsitteistä

Viivytyksettömyys ja joutuisuus. Asian käsittelyä ilman aiheetonta viivytystä on oikeuskirjallisuudessa vakiintuneesti kutsuttu positiivisella ilmaisulla käsittelyn joutuisuudeksi tai joutuisuusvaatimukseksi.¹¹ Myös tässä tutkimuksessa käytetään termejä joutuisuus, viivytyksettömyys ja ilman aiheetonta viivytystä synonyymeina esitysteknisistä syistä tuomaan vaihtelevuutta ja helpottamaan tutkimuksen luettavuutta. Oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä -ilmaus koostuu niin useasta sanasta, että se saattaa joissain tapauksissa haitata tekstin ymmärrettävyyttä ja sujuvuutta.

Julkinen valta. Julkinen valta on keskeinen käsite hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa. Perinteinen julkisen vallan käsite hahmotetaan jakamalla sen merkityssisältö kahteen kategoriaan. Nämä yläkategoriat jakavat julkisen vallan toisaalta subjektikäsitteeksi ja toisaalta toimintakäsitteeksi. Subjektikäsitteenä julkinen valta viittaa julkiseen valtaan toimijana, julkisen vallan käyttäjänä. Tätä käyttäjää velvoittavat perustuslain perusoikeussäännökset ja sillä voi olla oikeuksia ja velvollisuuksia. Toimintakäsitteenä julkinen valta viittaa puolestaan itse toimintaan, julkisen vallan

¹⁰ Katso esim. Koivisto, 2013, s.1033.

¹¹ Katso esim. Mäenpää, 2018, s.281 ja Väättä, 2011, s.153.

käyttämiseen.¹² Keskeisintä julkisen vallan käyttöä on yksipuolisesti, lakiin perustuvan toimivallan nojalla tehdä päätöksiä koskien toisen etua, oikeutta tai velvollisuutta. Lisäksi julkisen vallan käyttämisen keskeisenä ilmenemismuotona on velvoittavan määräyksen antaminen toiselle tai muutoin tosiasiallinen puuttuminen toisen oikeusasemaan.¹³ Tässä tutkimuksessa julkiseen valtaan viitataan sekä subjektikäsitteenä että toimintakäsitteenä. Se kummasta merkityssisällöstä on kysymys, ilmenee asiayhteydestä.

Oikeusturva ja oikeussuoja. Kansallinen perusoikeus on nimeltään oikeusturva ja kansallisesti puhutaan yleensä oikeusturvakeinoista. Sen Eurooppaoikeudellisissa vastineissa puhutaan kuitenkin usein oikeussuojasta tai oikeussuojakeinoista. Tässä tutkimuksessa ei problematisoida näiden käsitteiden eroavaisuuksia vaan pidetään niitä lähtökohtaisesti samaa tarkoittavina. Tutkimuksessa noudatetaan kuitenkin käsitteiden normaalia jaottelua kansalliseen ja Eurooppaoikeudelliseen, jolloin oikeusturvasta puhutaan silloin, kun kyse on kansallisen oikeuden tarkastelusta ja oikeussuojasta silloin, kun tarkastelu keskittyy Eurooppaoikeudelliseen kontekstiin.

¹² Koivisto, 2014, s.681-682. Katso lisää julkisen vallan käsiteperheestä Koivisto 2014.

¹³ Pölönen, 2012, s.1153.

2. Oikeusturvakäsitys muuttuvassa hallinnossa – lähtökohtia oikeusturvan hahmottamiseen

2.1. Oikeusturva hallinto-oikeuden keskiössä

Oikeusturva voidaan yleisellä tasolla käsittää suojaksi, jota annetaan niille yksityisen oikeuksille, joiden toteutuminen on hänelle taattu oikeusjärjestyksessä. Oikeusturva merkitsee toisin sanoen oikeudellista turvallisuutta, siis lakien yhdenmukaisen, tasapuolisen ja puolueettoman soveltamisen varmistamista.¹⁴ Se on koko oikeusjärjestyksen läpileikkaava elementti, jolla on merkitystä lähes kaikilla oikeudenaloilla. Tarkasteltaessa oikeusturvaa erityisesti hallinto-oikeudellisessa kontekstissa, oikeusturva käsitetään erityisesti oikeusjärjestyksen yksityiselle takaamana suojana suhteessa julkisen valtaan.

Hallinto-oikeudelliseen oikeussuojajärjestelmän muodostavat kaikki ne hallinto-oikeuden alaan kuuluvat periaatteet, säännöt ja järjestelyt, jotka turvaavat pääsyä oikeaan eli lainmukaiseen ratkaisuun hallintoasiassa.¹⁵ Lainmukainen ratkaisu merkitsee oikeusturvan toteutumista, sillä silloin yksityinen on saavuttanut hänelle lain mukaisesti kuuluvan oikeusaseman siihen kuuluvine oikeusvaikutuksineen. Hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä pitää sisällään sekä hallintomenettelyn että hallintolainkäytön.¹⁶ Oikeusturva on vakiintuneesti merkinnyt erityisesti oikeuksien ja velvollisuuksien turvaamista, mutta nykyään sen voidaan katsoa edistävän myös yksityiselle kuuluvia etuja ja varmistavan, että viranomainen toteuttaa sille asetetut velvollisuudet.¹⁷

Se, miten oikeusturvaa hallinto-oikeudellisessa kontekstissa systematisoidaan ja tulkitaan, hahmottuu keskeisellä tavalla sen kautta, millaisena yksityisen ja julkisen vallan välinen julkisoikeudellinen oikeussuhde hahmotetaan. Oikeusturva on ollut pitkään hallinto-oikeuden mielenkiinnon keskiössä ja se on myös hyvin pitkälti määritellyt sitä näkökulmaa, josta julkisoikeudellista sääntelyä tarkastellaan.¹⁸ Oikeusturvapainotteinen näkökulma merkitsee tarkastelun painopisteen sijoittuvan viranomaisten välisten organisatoristen suhteiden sijaan yksityisen näkökulmaan, jolloin yhtenä systematisoinnin ja tulkinnan kohteena on se, onko yksityisellä mahdollisuutta vaikuttaa hallintoon ja millä keinoilla. Jotta tutkimuksessa voitaisiin vastata tutkimuskysymyksiin laadukkaalla ja syvällisemmällä analyysillä, on tutkimuksen alussa syytä pyrkiä hahmottamaan hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen perusrelaatio ja oikeusturvan merkitystä tämän oikeussuhteen

¹⁴ Hallberg, 2011, s.784.

¹⁵ Merikoski, 1976, s.117.

¹⁶ Aer, 2000, s.58.

¹⁷ Mäenpää, 2018, s.299.

¹⁸ Tuori, 2003, s. 239.

kontekstissa. Hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen hahmottamistapa määrittää lisäksi merkittävällä tavalla hallinto-oikeuden yleisiä oppeja ja teoreettista pohjaa.

Hallinto-oikeudellisen perustavanlaatuisen käsiteparin muodostavat nyt tarkastelun kohteena olevan julkisen oikeussuhteen osapuolet: julkinen valta ja yksityisautonomia eli hallinto ja yksityinen.¹⁹ Hallintoviranomainen on perinteisesti sijoitettu oikeussuhteessa yksityisen oikeussubjektin yläpuolella olevaksi, mikä ilmentää hallintoviranomaisen valta-asemaa oikeussuhteessa. Tämä valta-asema mahdollistaa hallintoviranomaisen toiminnan kohdistamisen yksityiseen, jopa ilman yksityiselle jätettyä vaikutusmahdollisuutta toiminnan luonteeseen tai sisältöön. Suhteessa yksityiseen oikeussubjektiin hallinnon toimintaa voidaan luonnehtia vallan käytöksi, jonka konkreettinen lopputulema ja ilmentymä on yksilöä sitova kirjallinen hallintopäätös. Viranomaiselle on oikeussuhteessa ominaista käyttää julkista valtaa ja vallan käyttämisen voidaan jopa kuvata sisältyvän sen ydintoimintoihin.²⁰ Oikeussuhdetta voidaankin luonnehtia yksipuoliseksi ja hierarkkiseksi valtasuhteeksi, jossa hallintopäätöksiin tai -toimin puututaan yksityisen suojattuun oikeusasemaan. Perinteinen hallinto-oikeudellinen diskurssi kuvaakin hallinto-oikeudellista oikeussuhdetta alistussuhteeksi.²¹

Hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen osapuolet eivät ole tasa-arvoisessa asemassa samalla tavalla, kuin osapuolet usein ovat puhtaasti yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa. Hallinto-oikeudessa omaksuttu oikeudellisen tarkastelun näkökulma painottuu merkittävällä tavalla oikeussuhteen heikomman osapuolen, yksityisen, näkökulmaan.²² Hallintotoimet ovat valtatoimia ja viranomainen on tässä tavallisesti ehdottoman yliotteen omaava osapuoli. Lisäksi hallinto-oikeudellisista oikeussuhteista puuttuu tavallisesti valta vapaasti disponoida oikeussuhteen sisällöstä. Näitä näkökohtia voidaan luonnehtia hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen erityispiirteeksi ja ne ovat säilyttäneet asemansa vahvoina hallinto-oikeudellisessa doktriinissa.²³

Hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen keskiössä on julkisen vallan käyttäminen, kuten edellä on tuotu esiin. Kaikki julkinen vallan käyttö on oltava viime kädessä johdettavissa perustuslaista. Tämä perustuslakia luonnehtiva täydellisyysperiaate omaksuttiin uuden perustuslain valmistelussa sisällöllisenä lähtökohtana ja sen kohteena on julkisen vallan käyttö. Ajatus täydellisyysperiaatteen taustalla liittyy julkisen vallan käytön avoimuuden takaamiseen sekä perustuslain asemaan

¹⁹ Tuori, 2003, s.242.

²⁰ Mäenpää, 2018, s.55.

²¹ Aer, 2000, s.54.

²² Tämän näkökulman omaksuminen ja siitä kiinni pitäminen on *Tuorin* mukaan edellytys hallinto-oikeuden säilymiselle itsenäisenä oikeudenalana. Katso lisää Tuori, 2003.

²³ Aer, 2000, s.54-55. Näin myös Tuori, 2003, s.239.

keskeisenä julkisen vallan käytön mekanismien sekä valtiollisten perusratkaisujen sääntelijänä.²⁴ Täydellisyysperiaatteesta huolimatta perustuslaissa ei kuitenkaan ole mahdollista säännellä julkisen vallan käyttöä kovinkaan yksityiskohtaisesti tai sen käytön järjestämistä koko laajuudeltaan. Toisaalta täydellisyysperiaate ei tarkoittakaan päädyttävän näin pitkälle, vaan merkityksellistä on, että kaikki julkisen vallan käyttö olisi viime kädessä palautettavissa perustuslain tasoihin säännöksiin. Toisin sanoen kaikki muu niin sanottu tavallinen lainsäädäntö, johon sisältyy sääntelyä julkisen vallan käytöstä, olisi oltava johdettavissa jostakin perustuslain säännöksestä.

Nimenomaisilta julkisen vallan käyttöön oikeuttavilta toimivaltanormeilta edellytetään joka tapauksessa lain tasoisuutta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen on mahdollista käyttää julkista valtaa vain nimenomaisen, lakiin kirjatun toimivallan nojalla ja rajoissa. Lisäksi kaikessa julkisessa toiminnassa, mikä ei aina välttämättä sisällä julkisen vallan käyttöä, on noudatettava lakia tarkoin. Tämä perustuslain kohta sisältää hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen valtiosääntöisen perustan keskeiset elementit, lainalaisuusperiaatteen sekä lakisidonnaisuuden periaatteen. Nämä periaatteet muodostavat myös keskeisen lähtökohdan oikeusturvalle.²⁵ Sen lisäksi, että lainalaisuuden periaate edellyttää julkisen vallan käytön perustumista lakiin, se edellyttää myös, että yksilölle on laissa säädetty riittävät ja tehokkaat oikeusturvakeinot yksityisen oikeuksien ja etujen toteuttamiseksi niissä tilanteissa, joissa hallinto on ylittänyt toimivaltansa tai menetellyt muutoin lainvastaisesti.²⁶ Lainalaisuusperiaate siten edellyttää oikeusturvakeinojen säätämistä laintasolla ja toisaalta oikeusturva osaltaan varmistaa lainalaisuuden ja lainmukaisuuden vaatimusten toteutumista hallinnossa.²⁷ Oikeusturva ja lainalaisuusperiaate vaikuttavatkin edellyttävän toisiaan, jotta ne voivat toteutua täysimääräisinä.

Hallinto-oikeudellisen suhteen valtiosääntöisiin perusteisiin lukeutuu lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Nämä edellä kuvatut periaatteet ilmentävät legalistista traditiota, joka kytkeytyy vahvasti Suomalaiseen hallintokulttuuriin. Hallinnon vallankäytön tulee olla kaikilta osin tiukasti lakiin sidottua.²⁸ Koivisto liittää hallintoa määrittäviin valtiosääntöisiin perusteisiin lisäksi perustuslain 124 §:n, joka sääntelee hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle ja tällaisen menettelyn reunaehdoista.²⁹

²⁴ HE 1/1998 vp., s.6. kts. myös Mäenpää, 2005, s. 1065 ja Koivisto, 2014, s.677.

²⁵ Hallberg, 2011, s.784.

²⁶ Mäenpää, 2018, s.82.

²⁷ Huhtanen, 2000, s.1268.

²⁸ Mäenpää, 2005, s.1075.

²⁹ Koivisto, 2014, s. 677. Katso laajemmin PL 124 §:ään ja yksityistämiskehitykseen liittyvästä problematiikasta Keravuori-Rusanen 2008.

Lainalaisuusperiaate sitoo viranomaisen julkisen vallan käytön lakiin. Periaate varmistaa osaltaan, että julkisen vallan käyttö ei ole mielivaltaista. Kyse on *Aerin* mukaan myös syvemmälle menevästä ongelmasta, joka liittyy yhteiskunnalliseen päätöksentekoon: mitkä ovat ne edellytykset, joiden perusteella on oikeutettavissa ja voidaan pitää legitiiminä viranomaisella olevaa auktoriteettia yksityisen asioista päättämiseen tai oikeusasemaan puuttumiseen.³⁰ Kyse ei siten ole vain omaksutusta ja tarkoituksenmukaisesti koetusta sääntelytraditiosta, vaan yhteiskunnan ja vallan jaon järjestämiseen liittyvästä seikasta. Lainalaisuusperiaatteen vastakohtainen tilanne, jossa hallinnon toiminta olisi sääntelemätöntä, vapauttaisi hallinnon toimimaan oikeudellisesti kontrolloimattomalla tavalla, mikä vaarantaisi hallinnon legitiimiyden ja altistaisi yksityisen hallinnon mielivallalle.

Lakiin sidottua hallintoa voidaankin pitää yhtenä oikeusvaltion peruselementtinä.³¹ Lainalaisuusperiaate on oikeussystemaattisesti kansallisessa oikeusjärjestyksessämme vahvasti kytköksissä oikeusvaltioperiaatteeseen³², sillä lainalaisuusperiaate on sijoitettu perustuslaissa pykälään, jonka otsikko on kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate. Oikeusvaltioteorioissa esiintyvänä yhteisenä vaatimuksena on yleensä, että julkisen hallinnon puuttuminen yksityisen oikeusasemaan on mahdollista ainoastaan laissa määritellyn toimivallan nojalla sekä niitä rajoja ja muotoja noudattaen, jotka oikeusjärjestyksessä on määritelty. Lisäksi kansalaisten on voitava nauttia yksityisautonomiasta, joka on oikeudellisesti suojattu. Oikeusvaltioperiaatteella on näin kuvattuna vahva liityntä suoraan myös hallinto-oikeuteen. Oikeusturvaan liittyvän problematiikan keskeinen asema hallinto-oikeudessa on yksi selkeimmistä ilmentymistä hallinto-oikeuden oikeusvaltiollisesta alkuperästä.³³

Perinteistä käsitystä hallinto-oikeudellisesta oikeussuhteesta hierarkkisena valtasuhteena ei voida enää pitää aivan ajanmukaisena luonnehdintana. Vähintään tällaista kuvausta hallinto-oikeudellisesta oikeussuhteesta voidaan pitää nykytilaan suhteutettuna riittämättömänä. Sen sijaan, että lähtökohdaksi hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen tarkastelussa otettaisiin hierarkkisuus ja vallan epätasapaino, *Mäenpää* on pitänyt realistisempana määritellä ja analysoida hallinto-oikeudellista oikeussuhdetta normaalin oikeussuhteen lähtökohdista käsin.³⁴ Hallinto-oikeudellisessa oikeussuhteessa viranomaisen ja yksityisen oikeudet ja velvollisuudet suhteessa toisiinsa määräytyvät

³⁰ Aer, 2000, s.16.

³¹ Mäenpää, 2005, s.1066.

³² Oikeusvaltioperiaate on laaja ja moniulotteinen, eikä oikeusvaltio-käsitteen merkityksestä ole oikeuskirjallisuudesta päästy yksimielisyyteen. Tämän tutkimuksen kontekstissa oikeusvaltio-käsite voidaan pelkistää siihen ydinajatuksen, jonka mukaan kanasalaisille kuuluu oikeudellisesti suojattu yksityisautonomia, johon valtio voi puuttua vain nimenomaisen toimivaltasäännöksen nojalla ja vain lain määäämissä rajoissa. Katso lisää oikeusvaltio-käsitteen kehityksestä esimerkiksi Raitio, 2017.

³³ Tuori, 2003, s.237-239.

³⁴ Mäenpää, 2005, s.1070.

lain perusteella samoin kuin muissakin oikeussuhteissa. Viranomaisen oletettu valta-asema ei tästä lähtökohdasta tarkasteltuna olisi oikeussuhdetta määrittävä tekijä eikä se määrittäisi viranomaisen asemaa oikeussuhteen osapuolena. Samoin kuin normaalissakin oikeussuhteessa, viranomaisen asema määrittyisi voimassa olevan lain mukaan, jossa on määritelty viranomaisen toimivallan piiri ja toimivallan käyttämiseen liitettävä vastuu.

Hallinto-oikeudellinen oikeussuhde on kyseessä silloin kun viranomainen tekee yksityisen oikeusasemaan vaikuttavia hallintopäätöksiä, mutta myös silloin kun yksityinen käyttää julkisen vallan toteuttamaa palvelua tai kun julkinen valta sopii yksityisen tahon kanssa jonkin sopimuksen. Viranomainen voi esimerkiksi sopia tietyn palvelun ostamisesta tai jonkin tuotteen tilaamisesta. Oikeussuhteen osapuolet voivat tällöin olla lähes tasavertaisessa asemassa. Viranomaisen ja toisen osapuolen välisessä vastavuoroisessa sopimussuhteessa on yleensä kysymys hallintosopimuksesta. Hallintosopimuksella voidaan sopia esimerkiksi tietyn julkisen palvelun toteuttamisesta tai tuottamisesta, jolloin kyseessä on tavallinen tilaaja-tuottaja-sopimus. Mäenpää onkin tuonut esiin, ettei hallintotoimintaa voida enää pelkistää vain julkisen vallan käyttämiseksi. Julkiset hallintotehtävät ovat monipuolistuneet ja viranomaisen yksipuolisen vallankäytön lisäksi viranomaiselle kuuluu myös erilaisia ongelmanhallintaan, intressien tasapainottamiseen ja julkisten palvelujen järjestämiseen liittyviä tehtäviä. Nämä oikeussuhteet eivät välttämättä enää samalla tavalla perustu hierarkkiselle, valtakeskeiselle sääntelylle, vaan pikemminkin vastavuoroisiin suhteisiin.³⁵

Useimmiten hallinto-oikeudelliseen suhteeseen lopulta kuitenkin sisältyy piirteitä yksipuolisesta vallan käytöstä – tai ainakin sen mahdollisuudesta. Kyse lienee lopulta hahmottamistavan valinnasta ja siitä, mistä näkökulmasta hallinto-oikeudellista oikeussuhdetta systematisoidaan. On totta, että julkinen vallan käyttö ei määritä kaikkia hallinto-oikeudellisia oikeussuhteita, kuten esimerkiksi edellä esiin tuotuja hallintosopimukseen tähtääviä oikeussuhteita. On kuitenkin yhtä totta, että suuri osa hallinto-oikeudellisista oikeussuhteista edelleen sisältää julkista vallan käyttöä. Ongelmallista on, jos hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen tarkastelussa julkista vallan käyttöä sisältävää oikeussuhdetta pyritään tarkastelemaan vastavuoroista oikeussuhdetta muistuttavana tai sille ominaisia piirteitä omaavana. Puhutaan esimerkiksi asiakassuhteista hallinnon ja sen palveluita käyttävien välillä. Tällainen luonnehdinta häivyttää oikeussuhteen tosiasiallista hierarkkisuutta ja yleisemminkin julkisen vallan käyttöä. Tällöin saattavat hämärtyä myös muut hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen keskeiset elementit, kuten lainalaisuusperiaate sekä oikeusturva.

³⁵ Mäenpää, 2005, s. 1070-1071.

2.2. Lain mukaisuudesta yksilönsuojaan

Hallinto-oikeudellisen oikeusturvakäsityksen tila ei ole ollut staattinen, vaan se on muovautunut oikeuden ja hallinnon muutoksen mukana. Varhaisempaa oikeusturvan hahmottamistapaa kuvaa *Ståhlbergin* lakipositivistiseksi luonnehdittava lähestymistapa. Hän antoi keskeisen merkityksen oikeuslähteenä voimassaolevalle säädetylle oikeudelle ja piti erilaisia moraaliarvoja oikeusjärjestykseen kuulumattomina.³⁶ *Ståhlbergin* mukaan tuomioistuimen tehtävä oli kussakin yksittäistapauksessa vahvistaa lain mukainen ratkaisu ja kontrolloida näin sitä, että laki oli tullut asianmukaisesti noudatetuksi. Tässä ajattelutavassa oikeudenmukaisuuden vaatimus oli sisällytetty voimassa olevaan lainsäädäntöön lainsäätäjän toimesta. Kun tuomioistuin oikeussuojajärjestelmän osana käsitteli asiaa ja sovelsi siihen asiaan kuuluvaa lakia, tuli näin samalla myös oikeudenmukaisuus huomioon otetuksi ja annetun ratkaisun legitimiys taattua. Oikeudenmukaisuus merkitsi siten samaa kuin oikeuden mukaisuus. Tästä näkökulmasta yksilö oli vain passiivisessa, oikeusturvaa vastaanottavassa roolissa. Yksilöltä ei siten edellytetty aktiivisia toimenpiteitä eikä hänen rooliinsa muutoinkaan kuulunut oikeusturvansa aktiivinen edistäminen. Sellaiselle ei myöskään nähty tarvetta.

Oikeusturvan käsittäminen pelkistetyksi vain hallinnon toiminnan lain mukaisuuden varmistamiseksi on yhteydessä hallinnon hahmottamiseen ylipäänsä: yksilön oikeusasemaan puuttuvana.³⁷ *Koivisto* on luonnehtinut puuttumista negatiivissävytteisenä tunkeutumisena yksityisen elämänpiiriin.³⁸ Kyse ei siten ole ollut hallinnon hahmottamisesta palvelevana tai etuja myöntävänä. Kuten edellä on kuvattu, hallinto-oikeudellinen oikeussuhde on perinteisesti hahmotettu hierarkkisena valtasuhteena, jossa viranomainen voi yksipuolisestikin puuttua yksityisen oikeusasemaan tätä sitovalla tavalla. Oikeusturva käsitettiin pohjimmiltaan tässä valtasuhteessa yksilön turvana hallinnon toiminnalta. Yksilönsuoja ei kuitenkaan ollut oikeusturvakäsityksen keskiössä, vaan se toteutui pikemminkin välillisemmin lain mukaisuuden toteuttamisen taustalla vaikuttavana arvona. Hallintolainkäytön oikeusturvatehtävä oli keskittynyt objektiivisen oikeuden ylläpitämiseen – siis oikeusjärjestyksen ylläpitämiseen. Toisaalta oikeusturvan yksilönsuojaulottuvuutta ei kuitenkaan kiistetty.³⁹

Oikeusturvakäsitys siirtyi hiljalleen kohti yksilöpainotteisempaa ajattelua. *Halila* on kuvannut tätä kehitystä erityisesti hallintoprosessin näkökulmasta, mutta tuo esiin myös yleisempiä luonnehdintoja tarpeesta löytää tasapainoa alati kasvavan hallinnon ja yksilön oikeusturvan välillä.⁴⁰ *Halila* kytkee

³⁶ Näin myös *Halila*, 2000, s.37. Katso lisäksi *Ståhlberg* 1928, s.2 ja 8-9.

³⁷ *Halila*, 2000, s.40-41.

³⁸ *Koivisto*, 2014, s.682.

³⁹ *Halila* 2000, s.42-43.

⁴⁰ *Halila* 2000, s.98-101.

yksilön oikeusturvatarpeita korostavan keskustelun erityisesti pohjoismaiseen ihmisoikeuskeskusteluun ja tuo esiin kansalaisen oikeusturva hallinnossa-ideaalin. Tämä kehitys alkoi muuttua näkyväksi jo silloin, kun laki ei vielä sisältänyt velvoitetta nimenomaisesti yksilön näkökulman huomioon ottamiseen. Yksilön näkökulman korostaminen heijastui myös hallinto-oikeudelliseen näkökulmaan yleisemmin ja esimerkiksi hallintoalamaisen näkökulmasta vähitellen luovuttiin. Kuitenkaan käsitystä hallintoprosessin roolista oikeusjärjestyksen ylläpitäjänä ja vastuusta aineellisen oikeuden toteuttajana hallinnollisessa päätöksenteossa ei luovuttu. Yksilöllä alettiin kuitenkin nähdä tiettyjä intressejä ja ylipäänsä oikeus päästä vaikuttamaan hallintomenettelyn aineelliseen lopputulokseen.

2.3. Preventiivisen oikeusturvan esiinmarssi

Merikoski toi oikeusturvaa koskevaan diskurssiin mukaan jaottelun preventiiviseen ja repressiiviseen oikeusturvaan. Preventiivisen oikeussuojan tehtävänä oli jo etukäteen taata mahdollisimman tehokkaasti viranomaisen tekemän ratkaisun lainmukaisuus. Preventiiviseen oikeusturvaan kuuluvaa sääntelyä ovat muun muassa säännökset virkamiesten puolueettomuudesta, asianosaisen kuulemisvelvollisuus, päätöksenteon julkisuus sekä viranomaisen perusteluvelvollisuus. Samoin *Merikoski* piti päätöksen tekemistä määrämuotoisessa menettelyssä erittäin merkityksellisenä, jotta päädyttäisiin lainmukaiseen ja objektiivisesti katsottuna oikeaan lopputulokseen.⁴¹

Halilan mukaan preventiivisessä oikeusturvassa oli kysymys päätöksentekoon liittyvän menettelyn oikeudellistumisesta.⁴² Oikeudellistumisella viitataan kehitykseen, jossa sääntelemätöntä ilmiötä tai seikastoa aletaan säännellä oikeudellisesti. Preventiivisen oikeusturvan kehittyminen voidaan liittää osaksi myös yleisempää hallinnon oikeudellistumiskehitystä.⁴³ Kun hallintokoneisto laajeni ja yhä useammin yksilön oikeusasemaan vaikuttavia seikkoja säänneltiin oikeudellisesti, oli yksilön välttämättä oltava yhä useammin tekemisissä hallinnon kanssa. Hallinnon kasvaessa ja vahvistuessa tuli myös yksilön oikeudet huomioida erilaisella intensiteetillä kuin aiemmin. Laajentunut hallinnollinen toiminta merkitsi näin myös välttämättä hallinnollisen oikeusturvajärjestelmän kehittymistä.⁴⁴ Säänneltäessä uusia hallinnon toiminnan muotoja ja niihin liittyviä menettelyjä, tultiin näin samalla säännelleeksi preventiiviseen oikeussuojaan liittyviä menettelysääntöjä.

⁴¹ Merikoski 1976, s.118-119.

⁴² Halila 2000, s.64.

⁴³ Katso lisää hallinnon oikeudellistumisesta Aer, 2000, s.15-23.

⁴⁴ Aer, 2000, s.15.

Myöhemmässä oikeussuojadiskurssissa preventiivinen oikeussuoja on jaettu vielä edelleen ennakollisiin oikeussuojatekijöihin sekä ennakollisiin oikeussuojakeinoihin.⁴⁵ Ennakollisilla oikeussuojatekijöillä viitataan sellaisiin tekijöihin, jotka vaikuttavat hallinnon toiminnan oikeellisuuteen. Virkamiesten riittävä ja jatkuva koulutus sekä hallinnon toiminnan kannalta asianmukaisten resurssien varmistaminen ovat esimerkiksi tällaisia ennakollisia oikeussuojatekijöitä. Myös yksityisten tietoisuus omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä asiaan liittyvän lainsäädännön selkeys ovat tekijöitä, joilla on vaikutuksensa hallinnon toimintaan.⁴⁶ Ennakollisia oikeussuojakeinoja ovat puolestaan kaikki ne oikeudelliset järjestelyt ja menettelyyn liittyvät oikeudelliset vaatimukset, joita hallintomenettelylle on asetettu.⁴⁷ Tällaisia ovat esimerkiksi menettelyn asianmukaisuudesta säättäminen taikka hyvän hallinnon periaatteiden merkityksen vahvistaminen hallintomenettelyä koskevassa lainsäädännössä.⁴⁸ Kyse on asian käsittelyyn liittyvän menettelyn ja viranomaisen toimintamahdollisuuksien sääntelystä tässä menettelyssä.⁴⁹

Tarkasteltaessa oikeussuojatekijöitä Merikosken omaksumasta näkökulmasta, voidaan suhtautua kriittisesti siihen, että oikeussuojajärjestelmään kuuluisivat edellä oikeussuojatekijöinä kuvatun kaltaisia viranomaisen taitoihin tai muihin vastaaviin seikkoihin, kuten riittävän huolelliseen arkistointiin liittyvät asiat. Merikosken oikeusturvakäsityksessä tarkastelu keskittyi sellaisiin laillisuustakeisiin, joilla voidaan katsoa olevan välitöntä merkitystä konkreettisessa yksittäistapauksessa.⁵⁰ Oikeusturvaa ei pidäkään samaistaa kaikenlaiseen suojeluun, jota oikeusjärjestys tarjoaa. Samoin oikeusturva sen varsinaisessa merkityksessä on syytä pitää erillään kaikesta yleisestä viranomaisten menettelyä koskevasta sääntelystä. Vaikka hallinnollisen päätöksenteon tasolla on yhä vahvemmin painotettu oikeusturvanäkökohtia, pelkkä viranomaismenettelyn säännelty ei yksinään merkitse oikeusturvan parantumista. Oikeusturva kohdistuu viranomaisen toimintaan.⁵¹

Perustuslain 21 § sääntely nostaa erityisesti esiin (hallinto)tuomioistuinten roolin oikeusturvan toteuttamisessa hallintoasioissa. Oikeusturvan toteuttamista voidaankin luonnehtia tuomioistuinten perustehtäväksi.⁵² *Halila* on tarkastellut laajasti oikeusturvan kehittymistä hallintolainkäytön osalta ja todennut, että hallintolainkäyttöä kehitettäessä on siirrytty koko ajan enemmän korostamaan

⁴⁵ Husa – Pohjolainen, 2014, s.263.

⁴⁶ Husa – Pohjolainen, 2014, s.264.

⁴⁷ Husa – Pohjolainen, 2014, s.264.

⁴⁸ Hakalehto-Wainio, 2009, s.330.

⁴⁹ Mäenpää, 2018, s.299.

⁵⁰ Merikoski, 1976, s.118-119.

⁵¹ Näin esimerkiksi Aer, 2000, s.79.

⁵² Aer, 2000, s.91. Katso myös Mäenpää, 2005, s.1079.

yksilön oikeuksia ja yksilön prosessuaalisista oikeuksista ollaan yhä tietoisempia. Tämä kehitys alkoi muuttua näkyväksi jo silloin, kun laki ei vielä sisältänyt velvoitetta nimenomaisesti yksilön näkökulman huomioon ottamiseen. Perinteinen käsitys siitä, että perusoikeudet ovat luonteeltaan negatiivisia, siis valtiovaltaa rajoittavia, on myös ollut painopisteen muutoksen kohteena. Perusoikeuksien katsotaan kykenevän asettamaan myös aktiivisia toimintavelvoitteita, jotka kohdistuivat julkiseen valtaan. Halilan mukaan tämä kehitys oikeudellisessa diskurssissa ja ajattelussa edisti osaltaan oikeusturvasäännöksen kirjaamista alun alkujaan perusoikeudeksi aiempaan hallitusmuotoon.⁵³

Oikeusturva periaatteena, käsitteenä tai ideaalina ei tyhjenny edellä kuvattuihin näkökulmiin oikeusturvasta. Nämä kuvaukset ovat lähinnä pintaraapaisu oikeusturvakäsityksen kehittymisestä hallinto-oikeuden kontekstissa. Kuvaukset kuitenkin tuovat esiin sen, miten hallinto-oikeudellinen oikeussuhde, sen hahmottamistapa ja oikeusturvakäsitys ovat muuttuneet, eikä tämä muutos ole vielääkään pysähtynyt. Oikeusturva on täsmentymätön ja se ulottaa vaikutuksensa koko oikeusjärjestelmään oikeudenalojen rajat ylittäen. Hallinto-oikeudessa sillä on kuitenkin erityisen painava arvo ja se on ollut hallinto-oikeudellisen näkökulman keskiössä niin kauan kuin oikeudenala on ollut olemassa. Nykyään oikeusturvan hahmottamisessa ja sen sisällön tulkinnassa on keskeinen merkitys oikeusturvaa koskevalla perusoikeussäännöksellä.

⁵³ Halila, 2000, s.129–131.

3. Oikeusturva – kansallinen ja eurooppalainen perusoikeus

3.1. Oikeusturva perus- ja ihmisoikeutena

Oikeusturva on saanut Suomessa perusoikeusstatuksensa vuonna 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Oikeusturvaa koskeva säännös kirjattiin vanhan hallitusmuodon 16 §:ään ja nykyisessä perustuslaissa oikeusturvasta säädetään 21 §:ssä.⁵⁴ Perustuslain 21 §:n ensimmäisen momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Lisäksi jokaisella on ensimmäisen momentin mukaan oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

PL 21 §:n toisessa momentissa säädetään muista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista. Lainkohdan mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. On huomattava, että perustuslakiin voidaan sisällyttää vain oikeusjärjestykseen kuulumat keskeisimmät ja perustavanlaatuisimmat periaatteet eikä PL 21 §:n 2. momentin luetteloa voida pitää tyhjentävänä.⁵⁵ Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tunnusmerkkeihin kuulukin siis myös muita seikkoja, joita ei ole mainittu perustuslain oikeusturvaa koskevassa pykälässä.

Perusoikeussäännöksen sisältämien nimenomaisten elementtien lisäksi oikeusturvan sisältöä määrittävät erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artikla⁵⁶ sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappale. Näitä artikloja pidettiin perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen 16 §:ää koskevien perustelujen mukaan ehdotetun oikeusturvasäännöksen lähimpinä kansainvälisinä vastineina.⁵⁷ Näillä kansainvälisillä sopimuksilla oli keskeinen vaikutus ylipäänsä siihen, että oikeusturvaa koskeva perusoikeus löytyy tänä päivänä Suomen perusoikeusluettelosta. Suomi oli vuonna 1989 allekirjoittanut Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen lisäpöytäkirjat ja oikeusturvaperusoikeuden valmistelu kytkeytyi siten muun ohella vahvasti ihmisoikeussopimuksesta johtuvien konkreettisten kansallisten muutostarpeiden huomioimiseen. Lisäksi perusoikeuksien uudistamistyön tarkoituksena

⁵⁴ Hallitusmuodon 16 § siirrettiin sellaisenaan uuteen perustuslakiin.

⁵⁵ HE 309/1993 vp, s.72.

⁵⁶ Artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Artikla sisältää paitsi oikeuden tuomioistuinkäsittelyyn, myös ne perussäännöt, joita kyseisessä oikeudenkäynnissä tulee noudattaa.

⁵⁷ HE 309/1993 vp, s.73.

oli saattaa kansallinen perusoikeussäätely ajan tasalle suhteessa kansainväliseen perustuslakikehitykseen.⁵⁸

Yhteys Euroopan ihmisoikeussopimukseen näkyy perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa. Hallituksen esityksen mukaan PL 21 §:n 1 momentin tarkoituksena oli kansallisesti turvata EIS:n 6 artiklan 1 kappaleen mukaisen oikeuden toteutuminen.⁵⁹ EIS 6 (1):n mukaan, jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa tuomioistuimessa. Yleisellä tasolla tarkasteltuna artiklan on katsottu kohdistavan velvoitteita lähinnä tuomioistuimille, mutta artiklalla on lisäksi merkitystä yleisemminkin hallinto-oikeudellisessa kontekstissa. Artikla sisältää sellaisia vähimmäisvaatimuksia, joita noudatetaan yleisen prosessioikeuden lisäksi myös hallinto-oikeudessa.⁶⁰ Erityisesti artiklalla on hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta merkitystä hallintolainkäytössä, kun taas hallintomenettelyn kannalta artiklalla on vain vähäistä merkitystä. Pääasiassa artiklan merkitys hallintomenettelyssä konkretisoituu silloin, kun arvioidaan oikeutta oikeudenkäynnin kohtuullisessa ajassa ja oikeudenkäynnin ajallisen keston laskeminen aloitetaan jo hallintomenettelyvaiheesta.⁶¹ Joissakin tapauksissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös soveltanut 6 artiklaa suoraan hallintoasian käsittelyyn.⁶²

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asema ihmisoikeussopimuksen viimesijaisena soveltajana antaa EIT:lle ratkaisevan roolin EIS:n tulkinnan ja sisällön kehityksessä. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö muodostaakin aivan keskeisen oikeuslähteen ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa ja käytännön soveltamisessa. Tuomioistuimen ratkaisukäytännöllä on näin merkitystä myös sopimusvaltioiden kansallisten oikeusjärjestysten kannalta.⁶³ Perusoikeus-oikeusturvan valmistelun taustalla oleva vahva kytkös ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan merkitsee näin ollen myös

⁵⁸ Ei kuitenkaan ole tarkoitus väittää, että oikeusturvaperusoikeuden valmistelulla ei olisi ollut itsenäisiä tavoitteita, mutta valmistelun samanaikaisuus Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen kanssa mahdollisti sopimuksen aiheuttamien kansallisten muutostarpeiden huomioon ottamisen. Näin myös Halila, 2000, s.130.

⁵⁹ HE 309/1993 vp, s.73.

⁶⁰ EIS 6 artikla 1 kohdan mukaan sitä sovelletaan silloin, kun päätetään henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista (*civil rights and obligations*). Varhaisessa EIT:n ratkaisukäytännössä tulkittiin, että tätä termiä käyttämällä ihmisoikeussopimuksen laatijoiden oli ollut tarkoitus erottaa yksityisoikeus ja julkisoikeus toisistaan. Erottelun lopputuloksena oli tilanne, jossa yksityisoikeudelliset oikeudet ja velvollisuudet kuuluivat aina sopimuksen soveltamisalaan kun taas julkisoikeudellisten oikeuksien osalta soveltuminen oli yleensä epävarmempaa. Nykyään voidaan kuitenkin pitää yleisesti selvänä, että miltei kaikki yksilölle kansallisen lainsäädännön mukaan kuuluvat aineelliset oikeudet kuuluvat EIS 6 artiklan soveltamisalaan riippumatta siitä, ovatko nämä oikeudet luonteeltaan yksityisoikeudellisia vai julkisoikeudellisia. Katso lisää esimerkiksi Hirvelä – Heikkilä, 2017, s.303-343.

⁶¹ Väättänen, 2011, s.68. Näin myös Hallberg, 2011, s.795; Kulla, 2018, s.51-52.

⁶² EIT: *Wiesinger v. Itävalta*, 30.10.1991 A213. Tapauksessa maanjakoon liittyvä menettely oli kestänyt Itävallan kansallisessa hallintoviranomaisessa yli yhdeksän vuotta. EIT katsoi, että tapauksessa oltiin loukattu hakijan oikeutta saada asiansa käsitellyksi kohtuullisessa ajassa siten kuin 6 artiklassa tarkoitetaan.

⁶³ Aer, 2000, s. 265-267.

vahvaa sidosta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön ja yleisemmin ihmisoikeusystävälliseen laintulkintaan perusoikeussäännöstä sovellettaessa. Toisaalta ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset pyrittiin ottamaan mahdollisimman hyvin huomioon jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä, mikä osaltaan vähentää sopimuksen artiklojen suoraa soveltamista ja korostaa kansallisen säännöksen soveltamisen ensisijaisuutta.

Suomi on ollut Euroopan Unionin jäsen vuodesta 1995 alkaen, mikä on vaikuttanut ja vaikuttaa edelleen merkittävällä tavalla kansalliseen oikeusjärjestelmän sisältöön, sillä EU-oikeus on osa jäsenvaltioiden voimassa olevaa oikeutta. Euroopan unionin kontekstissa oikeusturvan keskeinen sisältö löytyy Euroopan unionin perusoikeuskirjasta. Perusoikeuskirjaan on kirjattu sellaisia perusoikeuksia ja -vapauksia, joiden on katsottu perustuvan jäsenvaltioille yhteiseen valtiosääntöperinteeseen sekä jäsenvaltioita sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Perusoikeuskirjalla on samanlainen oikeudellinen arvo ja sitovuus kuin EU:n perussopimuksilla (SEU 6 (1) artikla), mikä vahvistettiin Lissabonin sopimuksella 2009.

Oikeusturvan kannalta erityisen merkittävä perusoikeuskirjan artikla on 47 artikla, jossa säädetään oikeudesta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissä tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Artiklan 2 kohta sääntelee oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Euroopan ihmisoikeussopimuksella on ollut vaikutusta myös tämän artiklan laatimisen taustalla ja erityisesti keskeinen merkitys on ollut ihmisoikeussopimuksen tehokkaita oikeussuojakeinoja edellyttävällä 13 artiklalla.⁶⁴ Perusoikeuskirjan antama suoja on kuitenkin ihmisoikeussopimuksen takaamaa suojaa laajempi, sillä 47 artikla turvaa oikeuden tehokkaihin oikeussuojakeinoihin nimenomaan tuomarin edessä.⁶⁵

⁶⁴ Katso perusoikeuskirjan selitykset. Perusoikeuskirjan selityksillä on keskeinen merkitys tulkittaessa perusoikeuskirjan artikloja. SEU 6(1) artiklan kolmannessa kohdassa todetaan, että perusoikeuskirjassa esitetyt oikeuksia, vapauksia ja periaatteita on tulkittava perusoikeuskirjan tulkintaa ja soveltamista koskevien perusoikeuskirjan VII osaston yleisten määräysten mukaisesti ja ottaen asianmukaisesti huomioon perusoikeuskirjassa tarkoitetut selitykset, joissa esitetään näiden määräysten lähteet.

⁶⁵ Perusoikeuskirjan selitykset, selitys 47 artiklaan, s.13.

3.2. Oikeusturva -perusoikeussäännöksen sisällöstä ja tulkinnasta

3.2.1. Perusoikeudellinen asema oikeusjärjestelmässä

Perusoikeusuudistuksen taustalla vaikuttaneiden kansainvälisten ihmisoikeuksien ja muun perusoikeuksiin kohdistuneen uudistuspaineen ohella oikeusturvan säätämistä perusoikeudeksi edisti oikeudellisessa diskurssissa ja ajattelussa tapahtunut painopisteen muutos perusoikeuksien luonteen hahmottamisessa. Perinteinen käsitys oli, että perusoikeudet ovat luonteeltaan negatiivisia, siis valtiovaltaa rajoittavia. Perusoikeuksien katsottiin antavan yksilölle tietyn vapauspiirin, johon puuttumisesta julkisen vallan tuli pidättäytyä. Nyt perusoikeuksien katsottiin voivan asettaa myös aktiivisia toimintavelvoitteita, jotka kohdistuivat julkisen vallan toimintaan.⁶⁶

Perustuslaki takaa sanamuotonsa mukaan jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi lähtökohtaisesti yksilön oman aloitteellisuuden johdosta.⁶⁷ Lähtökohtana sääntelyssä on, että yksilö voi omalla toiminnallaan ja omasta aloitteestaan saada asiansa vireille ja käsittelyyn toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Oikeusturva säännös heijastaa siten edellä kuvattua kehitystä oikeusturva näkökulman siirtymisestä yleisestä hallinnon laillisuusvalvonnasta kohti yksilön oikeuksien toteuttamista. Yksilöllä nähdään aktiivinen rooli oman oikeusturvansa toteuttamisessa, eikä oikeusturvan toteuttaminen yksilön näkökulmasta tapahdu vain toissijaisena päämääränä.

Perusoikeudelle käsitteenä on vaikeaa antaa aivan täsmällistä määritelmää. *Aer* on kuvannut perusoikeuksin suojattuja oikeuksia erityisasemaan asetetuiksi intresseiksi. Tämän statuksen saaneisiin oikeuksiin puuttuminen on tavallista vaikeampaa tai oikeudellisesta näkökulmasta jopa osittain mahdotonta.⁶⁸ On tavallista, että käsitettä pyritään kuvaamaan muodollisten termien avulla, kuten kuvaamalla perusoikeutta valtion perustuslaissa taatuksi yksilön oikeudeksi. Perusoikeuksien ominaispiirteitä ovat niiden korostunut pysyvyys ja oikeudellisuus. Perustuslakia koskee vaikeutettu lainsäätämisyjärjestys ja perustuslain muuttamiseen yleisemminkin suhtaudutaan pidättyväisemmin kuin tavallisten lakien muuttamiseen. Muiden perustuslain säännösten tavoin myös perusoikeudet omaavat muodollisesti korotetun lainvoiman. Nämä seikat myös erottavat perusoikeudet muista oikeuksista, jotka sisältyvät tavalliseen lainsäädäntöön.

Muodolliset termit eivät kuitenkaan usein riitä kuvaamaan perusoikeuksien luonnetta, jolloin kuvausta usein täydennetään materiaalistien kriteerien avulla. Näiden kriteerien painopiste on

⁶⁶ Halila, 2000, s.129–131.

⁶⁷ Hallberg, 2011, s.790.

⁶⁸ *Aer*, 2000, s.258.

perusoikeuksien luonnehtiminen perustavanlaatuisiksi oikeuksiksi tai käyttämällä joitakin muita vastaavia ilmauksia, jotka korostavat perusoikeuksien erityisasemaa suhteessa muihin oikeuksiin.⁶⁹ Näiden sisällöllisten kriteerien tarkoitus on lähinnä ilmentää perusoikeuksien tärkeyttä ja oikeudellista erityislaatuisuutta. Kaikki oikeudet eivät voi olla perusoikeuksia, jolloin perusoikeusluettelo sisältää vain aivan perustavanlaatuisia ja erityisen merkittäväksi katsottuja oikeuksia.

Perusoikeuksia voidaankin luonnehtia *Koivistoa* mukaillen symbolisesti ja hierarkkisesti tärkeämmiksi ja voimakkaammaksi suhteessa muihin oikeuksiin. Sekä kansallisella että eurooppalaisella tasolla on ollut havaittavissa perusoikeusideologian vahvistuminen 1990-luvulta alkaen. Perusoikeuksien ja niihin liittyvien argumenttien painoarvo on noussut oikeudellisessa diskurssissa ja samoin perusoikeuksien välitöntä sovellettavuutta ja oikeusvaikutuksia on vahvistettu.⁷⁰ Kuten edellä jo mainittiin, perusoikeuksien pysyvyyttä suojataan vaikeutetulla lainsäädäntömenettelyllä (PL 73 §). Tämän vaikeutetun menettelyn käyttämistä edellytetään silloin kun ehdotus koskee perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista taikka perustuslakiin tehtävää rajattua poikkeusta. Mikäli perusoikeuksia halutaan rajoittaa tavallisella lailla, tulee lainsäädännön täyttää erityiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset, jotta lain voimaan saattaminen voisi olla mahdollista⁷¹. Perusoikeuksille on lisäksi mahdollista antaa etusija suhteessa tavallisen lain taseiseen säännökseen tuomioistuimessa (PL 106 §) ja suhteessa tätä alemman asteiseen säännökseen tuomioistuimen lisäksi myös muussa viranomaisessa (PL 107 §).

Perusoikeusstatusta vahvistaa edelleen PL 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Säännös asettaa julkiselle vallalle nimenomaisen velvollisuuden varmistaa toiminnassaan perusoikeuksien toteutuminen. Tämä velvollisuus edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia esimerkiksi lainsäädännöllisiä toimia taikka muita toimia, jotka luovat tosiasiallisia edellytyksiä ja mahdollisuuksia perusoikeuksien käyttämiselle ja toteutumiselle. Toimia, joita perustuslain turvaamisvelvollisuus edellyttää ei kuitenkaan ole määritelty, vaan ne määräytyvät kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Keskeisimpänä keinona voidaan kuitenkin pitää perusoikeutta täsmentävän ja sen käyttöä turvaavan lainsäädännön antamista.⁷² Hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta tällaista oikeusturvaa konkretisoivaa lainsäädäntöä ovat esimerkiksi

⁶⁹ Koivisto, 2011, s. Näin myös Hallberg, 2011, s.29-30.

⁷⁰ Koivisto, 2011, s.137.

⁷¹ Rajoitusedellytyksistä katso lisää esimerkiksi Viljanen, 2001, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset.

⁷² HE 309/1993 vp, s.75.

hallintolaki (6.6.2003/434), julkisuuslaki (21.5.1999/621) ja laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019).

Oikeusturvan asemasta perusoikeutena ei sinänsä ole epäselvyyttä ja kaikki edellä esitetyt perusoikeusstatukseen sellaisenaan liitettävät ominaispiirteet ja sen toteutumisen turvaamiseksi asetetut oikeudelliset tehosteet koskevat kiistatta myös oikeusturvaa. Oikeusturvasäännöksen sisällöllisestä merkityksestä ja sen sisältämien osaoikeuksien asemasta on sen sijaan esitetty erilaisia näkemyksiä oikeuskirjallisuudessa. *Scheinin* on kuvannut perusoikeussäännösten erilaisia vaikutustapoja ja luonnehtinut PL 21 §:n 2 momenttia perusoikeussäännöksenä vaikutustavaltaan lievimmäksi, yleisluontoiseksi säännökseksi. Näkemyksen taustalla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaikutus PL 21 § valmistelun taustalla. Säännösten vahva yhteys johtaa siihen, että kansainväliset ihmisoikeudet ja niitä koskeva tulkintakäytäntö määrittävät ja ohjaavat lainkäytössä kansallisen säännöksen sisällölle annettavaa merkitystä ja sen kehittymistä. Säännökselle jää vain vähäinen itsenäinen merkitys, sillä lainkäytössä säännöksen perusteella sovellettaisiin lähinnä jo ennen säännöksen olemassaoloa vakiintunutta ratkaisu- ja tulkintakäytäntöä. Säännöksen soveltaminen merkitsisi käytännössä sen taustalla vaikuttaneiden ihmisoikeusnormien soveltamista.⁷³ Näin kuvattuna kansallinen perusoikeusoikeusturva on vain kansallinen vastine erityisesti lainkohdan säätämisen taustalla vahvasti vaikuttaneelle EIS 6 artiklalle.

Aer on *Scheinin*ia mukaillen luonnehtinut PL 21 §:n 2 momenttia yleisluontoiseksi perusoikeussäännökseksi, joka arvolausekkeena tuo esiin vain tavoitteellisia päämääriä siihen, kuinka lainkäyttö tulisi järjestää.⁷⁴ *Aer* hahmottaa yleisemminkin perusoikeusjärjestelmän sellaisena, jossa perusoikeudet määrittelevät lähinnä niitä edellytyksiä tai tapoja, joilla tiettyyn oikeuteen puuttumisesta voidaan mahdollisesti tavallisella lailla säätää. Näin kuvattuna perusoikeudet olisivat siis pikemminkin lainsäätämisohteita kuin varsinaisia oikeuksia. *Aer* tosin tunnistaa sen, että perusoikeusuudistuksen nimenomaisena tavoitteena kuitenkin oli perusoikeuksien suoran sovellettavuuden lisääminen. Tämä tavoite ei kuitenkaan hänen mukaansa vähennä perusoikeuksien merkitystä yhteiskuntaan liittyvien tavoiteasetteluiden ilmaisuina.⁷⁵ Tämän näkökannan mukaan PL 21 §:n 2 momentista ei voida tehdä päätelmiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisällöllisistä elementeistä eikä yksilö voi vedota tähän säännökseen omien oikeuksiensa toteuttamiseksi. Säännös ennemminkin ilmaisee vain niitä ideoita ja arvoja, joita oikeusturvan toteutumisen kannalta pidetään yleisesti tärkeinä.

⁷³ Scheinin, 1996, s.826. Katso myös yleisemmin perusoikeuksien vaikutustavoista Scheinin, 1996, s.826-830.

⁷⁴ *Aer*, 2003, s.22.

⁷⁵ *Aer*, 2000, s.258-259 ja 266-267.

Vaikka PL 21 §:n 2 momentti onkin saanut kritiikkiä yleisluontoisuudestaan ja täsmentymättömyydestään, Aer katsoo sen sijaan säännöksen 1 momentin olevan muotoilultaan riittävän selkeä, jotta siihen voitaisiin vedota suoraan. Muutoksenhakusäännös olisi tällaisen tulkinnan mukaan suoraan sovellettavissa esimerkiksi silloin, kun laki ei sano mitään muutoksenhakumahdollisuudesta tietyssä asiassa.⁷⁶ Samoin *Scheinin* kuvaa oikeusturvaperusoikeussäännöksen ensimmäistä momenttia vaikutustavaltaan vahvimமாகsi, sillä sitä on mahdollista soveltaa sellaisenaan suoraan yksittäistapauksessa. Säännöksen suoralla soveltamisella viitataan niihin tilanteisiin, joissa lainsäädäntö vaikenee asiasta täysin tai lain sanamuoto joudutaan sivuuttamaan kokonaan oikeuden toteuttamiseksi.⁷⁷ Samoin *Husa* ja *Pohjolainen* ovat katsoneet säännöksen sisältämien osaoikeuksien olevan välittömästi yksityisen vedottavissa suhteessa julkisen vallan käyttäjään tai julkista tehtävää hoitavaan.⁷⁸ Näiden tulkintojen perusteella myös oikeutta asian joutuiseaan käsittelyyn voidaan pitää oikeutena, johon yksilön tulisi voida vedota suoraan omassa asiassaan.

Koivisto on kuitenkin pitänyt 21 §:n sisältämiä menettelyllisiä osaoikeuksia vallinnaisina, sillä niihin ei ole mahdollista kohdistaa tehokkaita oikeussuojakeinoja.⁷⁹ Kyse ei liene tässä varsinaisesti sen kiistämisestä, että oikeusturvasäännöksen osaoikeudet olisivat suoraan sovellettavia. Kyse lienee pikemminkin tämän suoran sovellettavuuden tosiasiallisesta mahdollisuudesta ja tehokkuudesta. Suora sovellettavuus pelkistyisi tässä siis vain teorian tasolle sen sijaan, että se saisi todellista merkitystä. Perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli alun alkaen se, että perusoikeudet olisivat mahdollisimman laajasti välittömästi sovellettavaa oikeutta tuomioistuimissa sekä muissa viranomaisissa.⁸⁰ Tämä näkemys heijastelee sitä perusoikeusuudistuksen taustalla olevaa pyrkimystä lähentää yksilöä ja hänelle turvattuja perusoikeuksia, mikä kuvastaa myös oikeusturvakäsityksen siirtymistä kohti yksilön näkökulmaa. Tätä päämäärää käytännössä edesauttaa mahdollisuus vedota perusoikeuksiin suoraan omassa asiassaan ja erityisesti perusoikeuksien välitön soveltaminen tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa.

Vaikka käsitykset PL 21 §:n sisältämien osaoikeuksien suorasta sovellettavuudesta ja säännöksen yleisestä merkityksestä ovat jossain määrin hajautuneet oikeuskirjallisuudessa, ei oikeusturvalle annettua perusoikeusstatusta voida kyseenalaistaa tai kiistää. Perusoikeusstatus antaa oikeusturvalle vahvan ja pysyvän sekä hierarkkisesti korkean aseman suomalaisessa oikeusjärjestelmässä ja on

⁷⁶ Aer, 2003, s.22.

⁷⁷ Scheinin, 1996, s.829.

⁷⁸ Husa – Pohjolainen, 2014, s.238.

⁷⁹ Koivisto, 2013, s.1034.

⁸⁰ Aer, 2000, s.70: Kts. Perusoikeuskomitean toimeksiannosta komiteamietintö 1992:3, s.2

konkreettinen ilmentymä koko kansallisessa oikeusjärjestelmässämme tunnustettavista perustavanlaatuisista arvoista. Myös oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä kuuluu tähän joukkoon. *Kulla* onkin luonnehtinut viivytyksettömyysvaatimusta yleisemmäksi, periaatteelliseksi velvollisuudeksi, jonka mukaan asioiden mahdollisimman joutuiseen käsittelyyn tulisi pyrkiä kaikessa hallintotoiminnassa.⁸¹ Perusoikeusstatuksen voidaan jo sellaisenaan katsoa antavan painoarvoa niille argumenteille, joiden tarkoituksena on puolustaa kyseisen oikeuden toteuttamista.

3.2.2. Joutuisuus osana hyvää hallintoa

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan PL 21 § edellyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Samalla lainkohdan on tarkoitus antaa edellä mainitun kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille institutionaalinen tuki. Hallituksen esitykseen hyvän hallinnon käsite otettiin uutena ja sen katsottiin saavan sisältönsä oikeusturvasäännöksen kokonaisuudesta.⁸² Hyvän hallinnon oikeusnormatiivinen sitovuus oli tätä ennen ollut epäselvää, mutta perusoikeusuudistus vahvisti hyvän hallinnon oikeudellisen voimassaolon kiistattomasti. *Koivisto* on luonnehtinut, että institutionaalisen tuen ja oikeudellisen voimassaolon lisäksi hyvä hallinto nostettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä samalla näkyväksi hallinnon laadun symboliksi.⁸³ Hyvään hallintoon kuuluvat ensinnäkin PL 21 §:n 1 momentin mukainen vaatimus asian käsittelyn viivytyksettömyydestä sekä asianmukaisuudesta ja lisäksi 2 momentin mukaisessa luettelossa ilmenevät osaoikeudet. Viivytyksetön käsittely on siis sekä oikeusturvan että hyvän hallinnon tae.⁸⁴

Hyvää hallintoa koskeva ja sitä määrittelevä sääntelykehys on syytä ottaa huomioon tarkasteltaessa perusoikeutta oikeusturvaan ja viranomaisen velvollisuutta asian joutuiseen käsittelyyn. Jo tässä vaiheessa tutkimusta on selvää, että oikeusturva ja hyvä hallinto ovat molemmat käsitteinä tyhjentymättömiä sekä vaikeasti hallittavissa. Niiden tarkempi ja täsmällisempi merkitys määrittyy usein sen kautta, missä asiayhteydessä käsitteiden tarkastelu tapahtuu. Tässä tutkimuksessa hyvää hallintoa tarkastellaan ensisijaisesti oikeusturvanäkökulmasta ja keskittyen vielä erityisesti asian joutuiseen käsittelyyn.⁸⁵

⁸¹ Kulla, 2018, s.175-176.

⁸² HE 309/1993 vp, s.72-74.

⁸³ Koivisto, 2011, s.137.

⁸⁴ Husa, 2002, s.362.

⁸⁵ Katso lisää hyvän hallinnon käsitteen määrittelystä erilaisissa diskursseissa Koivisto 2011.

Perusoikeussäännöksessä käytetyllä ilmaisulla hyvän hallinnon takeet viitataan koko PL 21 §:ään. Perusoikeus-hyvään hallintoon kuuluvat sen osaoikeuksina ainakin oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti, oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä, oikeus asian käsittelyyn toimivaltaisessa viranomaisessa, hallintoasian käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen. Kuten edellä on jo todettu, perusoikeussäännöksen luettelo ei ole tyhjentävä. Säännöksen sisällön on tarkoitettu täsmentyvän säännökseen sisältyvän lakivarauksen kautta.⁸⁶ Koivisto tulkitsee lakivarauksen institutionaalisen muodon muotoamisvaraukseksi. Muotoamisvaraus jättää tietyiltä osin lainsäätäjälle valtaa perusoikeussäännöksen sisällön antamiseen. Toinen tulkinnallinen vaihtoehto lakivarauksen muodolle olisi sääntelyvaraus, jolla lainsäätäjälle delegoidaan valta antaa tarvittavat menettely- ja organisaatiosäännökset, jotta perusoikeutta voidaan tosiasiallisesti käyttää.⁸⁷ Koiviston tulkinta lakivarauksen muodosta muotoamisvarauksena vaikuttaa hallituksen esityksen perustelujen valossa olevan perusteltu. Jos luetteloa ei ole tarkoitettu sisällöllisesti tyhjentäväksi on sen vastakohtaispäättelmänä tarkoitettu saavan lisää sisältöä jostakin muualta.

Vaikka lakiviittaus toisaalta lisää hyvän hallinnon monitahoisuutta ja tekee käsitteestä vaikeammin hahmottuvan, se samalla myös mahdollistaa käsitteen joustavuuden ja mukautumisen kansainvälisen ja kansallisen oikeuden kehitykseen.⁸⁸ Hyvän hallinnon takeisiin voidaan tämän lakiviittauksen kautta lukea myös asiakkaiden tasapuolinen kohtelu ja kielellisten oikeuksien toteuttaminen samoin kuin hallinnon palveluperiaate, hallintomenettelyyn liittyvä neuvonta sekä virkatoiminnan puolueettomuus. Hyvä hallinto saakin täsmällisemmän sisältönsä perusoikeussäännöksen ja lakivarauksen nojalla annetun tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuudesta.⁸⁹

Asian viivytyksetöntä käsittelyä ei ole oikeussystemaattisesti tarkoituksenmukaista tarkastella irrallisena sen muusta oikeudellisesta ympäristöstä tai tosiasiallisesta toteuttamisympäristöstä. Hyvän hallinnon näkökulmasta tarkasteltuna asian joutuista käsittely näyttäytyy vain yhtenä lukuisista muista hyvään hallintoon luettavista viranomaista velvoittavista vaatimuksista. Asian käsittely ei tapahdu vain aikajanalla, vaan siihen liittyy paljon muutakin viranomaisen ja hallinnossa asioivan välistä vuorovaikutustoimintaa. Asian käsittelyn viivytyksettömyyttä tulisikin tarkastella erityisesti suhteessa niihin muihin vaatimuksiin, joiden katsotaan kuuluvan osaksi hyvää hallintoa tai joita muutoin edellytetään asian käsittelyltä hallintomenettelyssä. Asian käsittelyssä viranomaisen on otettava nämä kaikki vaatimukset huomioon niin, että kokonaisuutena tarkastellen oikeusturva tulee

⁸⁶ Näin myös Koivisto, 2013, s.1034.

⁸⁷ Koivisto 2011, s.142.

⁸⁸ Koivisto 2011, s.138.

⁸⁹ Mäenpää 2016, s.2-5. Tässäkään esitettyä listaa ei tule pitää tyhjentävänä esityksenä hyvän hallinnon osatekijöistä.

parhaalla mahdollisella tavalla toteutuneeksi kussakin yksittäistapauksessa.⁹⁰ Tähän tarkasteluun palataan vielä yksityiskohtaisemmin myöhemmin luvussa 4.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi *asianmukaisesti* ja *ilman aiheutonta viivytystä* (kurs. tässä). Perustuslaintasolla asianmukaisuusvaatimus ja käsittelyn joutuisuus on siten nostettu keskeisiksi, muita hyvän hallinnon osaoikeuksia pysyvämmiksi velvoitteiksi.⁹¹ Väättänen on tuonut esiin, että vaikka viivytyksettömyyden vaatimusta on joissain yhteyksissä pidetty asianmukaisuuteen kuuluvana, on asian joutuisa käsittely kuitenkin itsenäinen ja erikseen tarkasteltava oikeus.⁹² Viivytyksettömyyden vaatimus ei siten ainakaan kokonaisuudessaan olisi systematisoitavissa asianmukaisuuden käsitteen alaan, vaikka myös tällaiselle tulkinnalle olisi esitettävissä perusteita. Jos asia käsitellään viranomaisessa liian joutuisasti, on mahdollista, että muut menettelyn laatuun liittyvät vaatimukset jäävät toteutumatta, jolloin käsittelyä ei voida pitää asianmukaisena. Kuitenkin joutuisuus on lopulta asian tosiasiallisen käsittelyn ja loppuun viemisen edellytys. Asianmukaisuus edellyttää joutuisuutta, mutta joutuisuutta ei kuitenkaan tulisi toteuttaa ilman asianmukaisuutta.

Asianmukaisuuden vaatimusta on vaikea hahmottaa selkeästi taikka määritellä tyhjentävästi. Väättänen on luonnehtinut käsitteen olevan sisällöltään laaja ja sitä määrittelevien ilmaisuidenkin olevan luonteeltaan monitulkintaisia. Myös Mäenpää katsoo, että koko hallintolaki antaa asianmukaisuudelle ja hyvälle hallinnolle konkreettista sisältöä.⁹³ Samoin Kulla pitää PL 21 §:n tarkoittamaa asianmukaista käsittelyä sellaisena, joka on laatutasoltaan vähintään sellainen, josta säädetään tarkemmin hallintolaissa. Lisäksi Kulla nostaa esiin myös fair treatment-tyyppisen henkilön oikeuden tulla kohdelluksi (tai ainakin vaatia tällaista kohtelua) asianmukaisesti hallintomenettelyn kestäessä siten, että menettelyssä noudatetaan sille asetettuja perussääntöjä.⁹⁴

Asianmukaisuusvaatimus edellyttää siis kunkin asian käsittelyssä noudatettavien sääntöjen seuraamista niin asian käsittelyn valmistelussa kuin lopullista päätöstä tehtäessä. Lisäksi asianmukaisuusvaatimus edellyttää hallinnossa asioivan yksilön huomioon ottamista ja tähän kohdistuvan kohtelun asianmukaisuutta. Hallintotehtäviä suoritettaessa on noudatettava tehokkuuden vaatimusta, mikä tarkoittaa muun muassa toiminnalta ripeyttä ja tuloksellisuutta.⁹⁵ Samoin asian käsittelyssä on noudatettava hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita. Lisäksi viranomaisen ja yksilön

⁹⁰ Väättänen, 2011, s.83-86.

⁹¹ Tässä viitataan niihin muihin hyvän hallinnon osaoikeuksiin, jotka on jätetty lakivarauksella lainsäätäjän tarkemmin määritettäväksi.

⁹² Väättänen, 2011, s.87.

⁹³ Mäenpää, 2016, s.167.

⁹⁴ Kulla, 1998, s.1150. Katso myös yleisemmin asianmukaisuudesta Kulla, 1998.

⁹⁵ Mäenpää, 2016, s.167-168.

väliseen vuorovaikutussuhteeseen on kiinnitettävä huomiota asianmukaisuusvaatimuksen toteutumiseksi. Viranomaisen viestinnän on oltava selkeää ja hallinnossa asioivaa on kohdeltava ystävällisesti ja hänelle on myös annettavaa neuvontaa.

Asianmukaisuuden sisällön muodostavat siten erilaiset menettelylle asetetut laatuvaatimukset, jotka saattavat osittain olla päällekkäisiä tai jännitteisessä suhteessa toisiinsa. Vaikka asianmukaisuuden konkreettista, yksityiskohtaista sisältöä on vaikea määrittää, asianmukaisuuden on kuitenkin yleisemmin katsottu merkitsevän asian mukaisuutta eli kunkin hallinnossa käsiteltävän asian erityistarpeet sekä hallinnon asiakkaan erityistarpeen huomioon ottavaa menettelyä.⁹⁶ Tämä tapauskohtaisen huomioon ottamisen vaatimus edelleen lisää asianmukaisuuden monitahoisuutta, sillä ei välttämättä ole määritettävissä sellaisia asianmukaisuuden vaatimuksia, joita olisi edellytettävä asianmukaiselta käsittelyltä kaikissa tapauksissa. Tilanne aiheuttaa tulkintavaikeuksia ja jättää viranomaiselle jonkinlaisen varan punnita, miten asianmukaisuutta kussakin tilanteessa olisi tulkittava.

Oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä sijaitsee normisystemaattisesti mielenkiintoisessa paikassa. Sen on oikeuskirjallisuudessa katsottu olevan sekä osa oikeusturvaa että hyvää hallintoa, jotka molemmat ovat hallinto-oikeudellisia peruskäsitteitä, joiden sisältö on kuitenkin täsmentymätön. Oikeus viivytyksettömään asian käsittelyyn on siten kytköksissä valtavaan normien ja periaatteiden massaan, jotka eivät ole helposti erotettavissa toisistaan. Tämän tutkimuksen kannalta lienee kuitenkin riittävää tämän tiedostaminen, mutta toisaalta tutkimuksen kannalta on tärkeää myös tämän kytköksen osittainen poissulkeminen, jotta tutkimuskysymyksiin on mahdollista vastata. Lopulta voidaan kuitenkin pitää vahvana tukena asian viivytyksettömän käsittelyn merkityksellisyydelle sitä, että sen katsotaan olevan osa kahta aivan keskeistä hallinto-oikeudellista perusoikeutta.

⁹⁶ Näin esimerkiksi Väättänen, 2011, s.87. Katso myös Mäenpää, 2016, s.167-168, Kulla, 1998, 1150-1151.

4. Oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä

4.1. Ilmaisun joustavuus

Asian käsittelyn joutuisuutta viranomaisessa turvataan oikeusjärjestyksessämme normihierarkkisesti kaikilla tasoilla. Kuten aiemmassa jaksossa tuotiin esille, on oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivästyttä turvattu perustuslaissa jokaiselle kuuluvana perusoikeutena. Asian käsittely ilman aiheetonta viivytystä on siten turvattu normihierarkkisesti korkeimmalla tasolla, jolloin sitä koskevat kaikki edellä jaksossa 3.2.1. kuvatut perusoikeuksiin liitetyt erityiset pysyvyyden ja perustavanlaatuisuuden kuvaukset. Lisäksi hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä ja lisäksi viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta. Säännöksen on tarkoitus turvata hyvän hallinnon takeiden toteutumista ja estää käsittelyn pitkittyminen tarpeettomalla tavalla.⁹⁷ Lisäksi asian käsittelyn viivytyksettömyyttä turvaa myös valtion virkamieslain (19.8.1994/750) 14 §, jonka 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Asian joutuisa käsittely on siten virkamiehen virkavelvollisuus. Virkamies ei voi perusteettomasti lykätä tehtäviään myöhemmin suoritettavaksi saatikka laiminlyödä niitä.

Perustuslaissa käytettyä ilmaisua oikeudesta asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä voidaan luonnehtia muotoilultaan väljähdöksi ja joustavaksi. Ilmaisun epätäsmällisyytenä voidaan kuitenkin perustuslain kontekstissa pitää ominaisena ja harkittuna. Perustuslaintasoisten säännösten sanamuodon erityisestä pysyvyydestä ja muuttumattomuudesta johtuen perustuslain kielellisten ilmausten on tarkoituskin olla joustavia ja yleisiä.⁹⁸ Perusoikeudet eivät näin pääse helposti sisällöllisesti vanhentumaan ja tulkinnan avulla joustavien ilmaisujen merkityssisältöjä on mahdollista mukauttaa yhteiskunnan muutoksiin ilman varsinaisia lainsäädäntömuutoksia. *Väätänen* on kuvannut PL 21.1 §:n säännöstä ”lähtökohtanormiksi”, jonka tarkoituksena on viivytyksettömyyden tavoitteen asettaminen viranomaisessa tapahtuvalle asian käsittelylle. Hallintolakiin oikeus on perustuslain ilmaisua mukaillen otettu lähes sanasta sanaan. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että hallintolain 23 §:n säännöksen sanallinen muotoilu ilmaisisi pikemminkin viranomaista koskevan käskyn kuin yleisemmän käsittelylle asetettavan tavoitteellisen lähtökohdan.⁹⁹ Hallintolain 23 §:ää koskevan hallituksen esityksen mukaan kyse on kuitenkin vain

⁹⁷ HE 72/2002 vp, s.80.

⁹⁸ Väätänen, 2011, s.153-154.

⁹⁹ Väätänen, 2011, s.259.

ajallisen tehosteen asettamisesta ja viranomaisen velvollisuus kohdistuisi vain käsittelyaikaa koskevan arvion antamiseen.¹⁰⁰

Sekä perustuslaissa että hallintolaissa ilmaukset ovat joka tapauksessa toisiaan vastaavia, joustavin käsittein ilmaistu normi asian käsittelyn joutuisuudesta. Ainoastaan lukemalla lakiin kirjattua säännöstä asian joutuisasta käsittelystä ei voida vielä todeta paljoakaan säännöksen sisältävän normin sisällöstä. Jotta voidaan tehdä sisällöllisiä päätelmiä oikeudesta asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä, on säännöstä tarkasteltava tarkemmin jakamalla se pienempiin tarkastelu kohteisiin.

4.2. Jokaisen oikeus

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan perusoikeussäännökset on muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta laadittu oikeuksiksi, jotka kuuluvat jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle luonnolliselle henkilölle. Esityksen mukaan yleinen kansainvälistyminen ja globalisaatio olivat johtaneet siihen, että oikeuksien kytkeminen kansalaisuuteen näyttäytyi vanhanaikaisena eikä sille enää löytynyt järkeviä oikeudellisia perusteita. Tällaiseen kehitykseen johtavaa sääntelyä puolsivat myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset.¹⁰¹ Ihmisoikeudet kuuluvat yksilöille, eivät kansalaisille. Samoin perusoikeuksiin kirjattu yhdenvertaisuussäännös (PL 6 §) ja yleisemminkin ajatus yhdenvertaisuudesta sisältyy sellaisenaan jo perusoikeuden käsitteeseen.¹⁰² Oli selvää, että perusoikeuksien sitomisesta kansalaisuuteen olisi luovuttava. Onkin kiistatonta, että oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn on Suomessa jokaiselle luonnolliselle henkilölle kuuluva oikeus.

Viranomaisissa käsitellään luonnollisten henkilöiden asioiden lisäksi myös paljon oikeushenkilöihin liittyviä asioita, kuten erilaisia lupia, yksinoikeuksia ja verotukseen liittyviä ennakkoratkaisuja sekä oikeushenkilöiden rekisteröintiä koskevia asioita. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan ”jokaisella” tarkoitetaan perustuslain kontekstissa lähtökohtaisesti luonnollista henkilöä. Oikeushenkilöihin perusoikeudet ulottuvat vain välillisesti silloin, kun oikeushenkilön asemaan puuttuminen merkitsisi oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeusasemaan puuttumista.

¹⁰⁰ HE 72/2002 vp, s.80.

¹⁰¹ HE 309/1993 vp., s.5.

¹⁰² HE 309/1993 vp., s.17. Näin myös Vätänen, 2011, s.157-158.

Tämä tulkinta oli jo ennen perusoikeusuudistusta omaksuttu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä eikä tätä tulkintakäytäntöä ollut tarkoitus muuttaa perusoikeusuudistuksen yhteydessä.¹⁰³ Tätä perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoa on oikeuskirjallisuudessa kutsuttu niin sanotuksi välillisen puuttumisen teoriaksi. Varhaisemmassa oikeuskirjallisuudessa on käyty yleisempää keskustelua perusoikeussuojan ulottumisesta oikeushenkilöihin, mutta nykyään hallituksen esityksessä omaksuttu tulkinta edustaa käytännössä sovellettavaa tulkintalinjaa.¹⁰⁴ Oikeushenkilöt voivat siis nauttia perusoikeuksien mukaisesta suojasta oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden kautta.

Vaikka perusoikeusuudistuksen yhteydessä ei ollut tarkoitus muuttaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaksuttua tulkintalinjaa, perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ei kuitenkaan aivan puhtaasti sitouduttu välillisen puuttumisen teoriaan. Hallituksen esityksessä nimittäin todetaan useiden perusoikeuksien osalta niiden olevan luonteeltaan sellaisia, että niiden ei voida katsoa toteutuvan täysimääräisesti, jos niitä sovelletaan vain luonnollisiin henkilöihin. Perusoikeuden perimmäistä tarkoitusta ei siten voitaisi saavuttaa, jos oikeushenkilöt jätettäisiin säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Esimerkiksi oikeushenkilöiden jättämistä vaille 21 §:ssä tarkoitettuja hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeita ei voitaisi pitää hyväksyttävänä oikeusturvan toteutumisen kannalta.¹⁰⁵ Voidaan kuitenkin yleisellä tasolla todeta, että perusoikeuksien oikeushenkilöitä koskevassa välillisessä suojassa ei ole kyse yhtä vahvasta suojasta, kuin yksilöiden välittömässä perusoikeussuojassa.¹⁰⁶

Voidaan pitää selvänä lähtökohtana, että asian käsittelyn joutuisuusvaatimusta on noudatettava myös silloin, kun kyseisessä asiassa asianosainen on oikeushenkilö. Myös eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ovat ratkaisukäytännössään katsoneet, että asian käsittely on suoritettava ilman aiheetonta viivytystä myös silloin, kun kyse on oikeushenkilön asiasta.¹⁰⁷ Asian käsittelyn viivytyksettömyyttä voidaan pitää yhtä merkittävänä seikkana asianosaiselle riippumatta siitä, onko asiassa asianosaistahona luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö. Oikeusturvan toteutuminen yhteiskunnassa edellyttää, että kaikissa tapauksissa asian käsittely on joutuisaa ja julkinen valta toteuttaa velvollisuutensa hallintopäätösten tekemiseen.

¹⁰³ HE 309/1993 vp., s.21-25. Katso myös esim. PeVL 18/1982 vp.

¹⁰⁴ Viljanen, 2011, s.96-100. Katso myös Saraviita, 2005, s.172-173.

¹⁰⁵ HE 309/1993 vp, s.23.

¹⁰⁶ Viljanen, 2011, s.98. Katso myös esim. PeVL 17/1997 vp ja PeVL 45/1996 vp.

¹⁰⁷ Katso esim. AOA 12.6.2008 D 1197/4/06 ja AOA 30.10.2006 D 3989/4/05.

4.3. Oikeuden subjektiivisuus

Perusoikeuksien kontekstissa subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan oikeutta, joka voidaan yksilön niin vaatiessa, toteuttaa tuomioistuinteitse yksilön omissa nimissä. Subjektiivisia oikeuksia voidaan luonnehtia tehokkaimmiksi perusoikeuksiksi. Viranomaisen näkökulmasta subjektiivinen oikeus voi näyttäytyä kahdella tavalla. Ensinnäkin se voi velvoittaa viranomaista ryhtymään aktiiviseen toimintaan, jolloin viranomaisen tosiasiallinen käytännön toiminta turvaa oikeuden toteutumista. Viranomaisen on esimerkiksi tietyt laissa säädetyt edellytykset täyttävässä tilanteessa tehtävä tietynsisältöinen hallintopäätös. Tästä näkökulmasta viranomaisen olisi toiminnallaan aktiivisesti pyrittävä edistämään asian viivytyksetöntä käsittelyä. Toiseksi subjektiivinen oikeus voi velvoittaa viranomaista pidättäytymästä sellaisesta toiminnasta, joka loukkaisi perusoikeuksia.¹⁰⁸ Tästä näkökulmasta viranomaisen olisi pidättäydyttävä toiminnasta, joka aiheettomasti viivyttäisi asian käsittelyä, kuten liiallisen selvityksen pyytämisestä asianosaiselta.

Mäenpää on kuvannut subjektiivisen oikeuden jonkinasteiseksi tunnusmerkiksi, että oikeuteen kohdistuvan loukkauksen johdosta yksityinen voi tarvittaessa turvautua tehokkaaseen oikeusturvakeinoon. Tämä vastaa jo edellä esiin tuotua subjektiivisen oikeuden luonnetta oikeutena, jonka yksilö voi saattaa toteutetuksi tuomioistuinteitse. Ilman tällaista tehokasta oikeusturvakeinoa ei oikeutta voida liioin pitää subjektiivisena oikeutena. Toisaalta ei ole myöskään perusteltua tehdä sellaista vastakohtaispäätelmää, että kaikki sellaiset oikeudet, joihin on mahdollista kohdistaa muutoksenhaku, olisivat subjektiivisia oikeuksia.¹⁰⁹ Myös *Koivisto* vaikuttaa suhtautuvan subjektiivisen oikeuden ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen yhteyteen jonkinasteisella varauksella. Hän toteaa, että subjektiivisen oikeuden ehtona on *tyypillisesti* pidetty tehokkaita muutoksenhakekeinoja (kurs. tässä).¹¹⁰

Subjektiivisella oikeudella ja tehokkailla oikeusturvakeinoilla ei näiden näkökantojen perusteella ole välttämätöntä yhteyttä, mutta tätä yhteyttä voidaan kuitenkin pitää vahvana lähtökohtana. Mikäli muutoksenhakua edellytettäisiin välttämättä, ei oikeutta asian viivytyksettömään käsittelyyn voitaisi objektiivisesti arvioiden pitää subjektiivisena oikeutena, kun kyse on ensiasteen hallintomenettelystä. Tässä vaiheessa ei ole vielä syntynyt sellaista päätöstä, johon muutoksenhaku voitaisiin kohdistaa. Asian käsittelyn viivästymisestä sellaisenaan ei voida tehdä valitusta.¹¹¹ Toisaalta *Mäenpään* mukaan ei ole välttämätöntä, että subjektiivinen oikeus voidaan toteuttaa nimenomaan muutoksenhakuun eli

¹⁰⁸ Karapuu, 2011, s.68.

¹⁰⁹ Mäenpää, 2018, s. 269.

¹¹⁰ Koivisto, 2011, s.119.

¹¹¹ Viivästystilanteiden oikeusturvakeinojen tarkasteluun palataan jäljempänä luvussa 5.

valitukseen turvautumalla. Myös muilla oikeuskeinoilla on mahdollista saada subjektiivinen oikeus toteutetuksi. Tällaisia keinoja voivat olla esimerkiksi viranomaiselle asetettava uhkasakko, virkavastuun toteuttaminen tai julkisyhteisön korvausvastuu.¹¹² Kuten edellä luvussa 2 jo tuotiin esiin, ei kaikkea oikeuksia turvaavaa sääntelyä voida kuitenkaan systematisoida varsinaisen oikeusturvajärjestelmän alle. Näiden keinojen systematisointia yksilön käytettävissä oleviksi oikeusturvakeinoiksi voidaankin suhtautua varauksellisesti. Oikeus viivytyksettömään asian käsittelyyn näyttäytyy tässä joka tapauksessa heikompana subjektiivisena oikeutena kuin sellaiset, jotka on mahdollista toteuttaa tuomioistuinteitse.¹¹³

Väätäsen mukaan oikeus viivytyksettömään käsittelyyn on mahdollista tulkita subjektiiviseksi oikeudeksi myös sillä perusteella, että oikeuden toteutuminen turvaa välillisesti muiden perusoikeuksien toteutumista. Esimerkiksi toimeentulotukiasian viivytyksetön käsittely turvaa välttämättömän toimeentulon perusoikeuden toteutumista.¹¹⁴ Myös *Koivisto* on tuonut esille oikeuden asian viivytyksettömään käsittelyyn sekundäärisen luonteen. Oikeuden sekundäärinen luonne on erotettavissa parhaiten silloin, kun oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä problematisoituu, jolloin havaitaan kysymyksen olevan ensisijaisesti jonkin muun oikeuden toteuttamisesta.¹¹⁵ Yksilö siis pyrkii ensisijaisesti esimerkiksi saamaan tietyn edun tai palvelun ja kysymys oikeudesta asian käsittelyn viivytyksettömyyteen aktualisoituu vasta, kun ensisijaista oikeutta ei saada toteutetuksi. Jää kuitenkin hieman kyseenalaiseksi, miltä osin ensisijaisen oikeuden subjektiivisuus välillisesti vaikuttaisi käsittelyn joutuisuutta koskevan oikeuden subjektiiviseen luonteeseen. Tällaiselta laajentavalta tulkinnalta ja oikeuksien luonteen samastamiselta tuntuu puuttuvan laajempi tuki ja perustelu.

Kuten edellä jaksossa 3.2.2. on tuotu esiin, *Aer* on todennut PL 21.1 § sisältämien oikeuksien asian käsittelyn asianmukaisuudesta ja käsittelyn viivytyksettömyydestä ja oikeudesta muutoksenhakuun olevan täsmällisesti muotoiltuja. Aerin mukaan säännös on jopa niin täsmällinen, että se olisi suoraan sovellettavissa, jolloin lain sanamuoto voitaisiin sivuuttaa tai muutoksenhakusäännöstä olisi mahdollista soveltaa tapauksessa, jossa laki ei anna oikeutta muutoksenhakuun.¹¹⁶ Myös *Koivisto* katsoo ainakin hyvää hallintoa koskevan perusoikeuden osalta, että PL 21 §:n perusteella yksityinen

¹¹² Mäenpää, 2018, s.269-270.

¹¹³ Näin myös Väätänen, 2011, s.171.

¹¹⁴ Väätänen, 2011, s.170. Oikeutta välttämättömään toimeentuloon on pidetty oikeuskirjallisuudessa subjektiivisena oikeutena. Katso esim. Tuori, 2011, s.726.

¹¹⁵ Koivisto, 2013, s.1050. Koiviston luonnehdinta koskee sinänsä oikeusturvasäännöstä kokonaisuudessaan, mutta sama toissijaisuusvaikutus voidaan tunnistaa viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen yhteydessä, osana PL 21 §:n oikeusturvasäännöstä.

¹¹⁶ Aer, 2003, s.22.

voisi vedota siihen omassa asiassaan oikeudellisesti tehokkaalla tavalla, ainakin teoriassa. Yksittäistapauksessa lainkohta voisi jopa syrjäyttää tavallisen lain säännöksen perustuslain 106 tai 107 §:n nojalla. Koivisto kuitenkin lisää, että konkreettisesti vetoaminen yksittäistapauksessa oikeuteen hyvään hallintoon voi olla hankalaa.¹¹⁷

On otettava huomioon, että suora sovellettavuus ja oikeuden subjektiivinen luonne eivät ole toistensa synonyymeja. Toisaalta voidaan pohtia, tarkoittaako oikeuden suora sovellettavuus tuomioistuimessa sitä, että oikeuden toteuttamiseksi on olemassa tehokas oikeusturvakeino? Oikeudelle voisi tämän tulkinnan perusteella muodostua ainakin teoreettisella tasolla tehokas muutoksenhakukeino, jota Mäenpää subjektiivisilta oikeuksilta edellyttää. Oikeutta asian viivytyksettömään käsittelyyn voitaisiin tämän perusteella pitää luonteeltaan subjektiivisena oikeutena. Tämä tulkinta olisi kuitenkin kritiikille altis ja vaikuttaa tarkoitushakuiselta. Ehkä voitaisiinkin yhtyä Väätäsen näkemykseen siitä, että kyseessä on lopulta subjektiivinen oikeus, mutta sen subjektiivinen luonne on heikompi kuin niin sanotuilla varsinaisilla subjektiivisilla oikeuksilla.

4.4. Viranomainen

*Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä **toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.***

Käsittely ilman aiheetonta viivytystä koskee PL 21 §:n 1 momentin mukaan nimenomaisesti viranomaisessa tapahtuvaa asian käsittelyä.¹¹⁸ Viranomainen ei kuitenkaan ole oikeudellisesti aivan yksiselitteisesti määritettävissä. Käsitteen merkityssisältö vaihtelee riippuen siitä, mistä näkökulmasta käsitettä tarkastellaan ja minkä oikeudenalan yhteydessä. Lisäksi eri lait voivat määritellä viranomaisen eri tavoin saman oikeudenalankin sisällä.¹¹⁹ Viranomainen voi toisessa tarkastelussa saada laajemman ja toisessa tarkastelussa suppeamman merkityssisällön.¹²⁰ Esimerkiksi julkisuuslain esitöissä viranomaisiksi on määritelty huomattavasti laajempi piiri tahoja kuin mitä viranomaisiksi voidaan hallintolain kontekstissa lukea.¹²¹

¹¹⁷ Koivisto 2013, s.139.

¹¹⁸ Tämän tutkimuksen rajauksen vuoksi on merkityksellistä tarkastella juuri viranomaisen käsitettä lähemmin ja jättää tuomioistuimen käsitteen määrittäminen muiden tutkimusten tehtäväksi.

¹¹⁹ Mäenpää, 2018, s. 223-224.

¹²⁰ Väättänen, 2011, s.159.

¹²¹ HE 30/1998 vp., s.49-53. Hallituksen esityksessä todetaan, että viranomaisen käsite on määritelty suhteessa julkisuusperiaatteen tavoitteisiin ja tarkoituksiin eikä määritelmällä ole ollut tarkoitus vaikuttaa muun lainsäädännön soveltamiseen.

Viranomaisen käsite on *Keravuori-Rusasen* mukaan mahdollista yhdistää erilaisiin vaihteleviin tunnusmerkkeihin, esimerkiksi vaatimukseen toimielimen järjestämisestä tiettyyn lainsäädäntöön perustuvalla tavalla, virastoa muistuttavasta organisointitavasta, julkisen tehtävän hoitamisesta tai virkasuhteisesta henkilöstöstä.¹²² Tarkasteltaessa viranomaisen käsitettä perinteisessä hallinnollisessa kontekstissa, viranomaiseksi lukeutuvat lähinnä hallintoelimet, joiden katsotaan kuuluvan varsinaiseen hallintokoneistoon. Näitä ovat ensinnäkin valtion hallintoelimet, jotka hoitavat hallinnollisia tehtäviä niille annetun toimivallan puitteissa. Lisäksi viranomaisia ovat maakunnan ja kunnan viranomaiset, joiksi luetaan näiden toimielimet, luottamushenkilöt sekä viranhaltijat. Samoin viranomaisiksi lukeutuvat julkisoikeudelliset laitokset sekä eduskunnan virastot.¹²³ Tätä viranomaisen käsitteen hahmottamistapaa voidaan kuvata organisatoriseksi. Viranomaisen käsitteelle pyritään tällöin antamaan merkityssisältöä ensisijaisesti sen perusteella, onko taho organisatorisesti sidoksissa hallintokoneistoon tai onko se muulla tavoin organisatorisesti muotoutunut viranomaiseksi.

Organisatorinen tarkastelutapa ei kuitenkaan ole ainoa mahdollinen näkökulma tarkasteltaessa viranomaisen käsitettä. *Kullan* mukaan viranomainen oikeudellisena käsitteenä viittaa valtion tai muun julkisyhteisön toimielimeen, joka hoitaa julkisia tehtäviä ja jolle lain mukaisesti kuuluu toimivalta tehdä itsenäisiä päätöksiä ja muita toimia.¹²⁴ Tässä viranomaisen käsite vaikuttaisi määrittävän erityisesti viranomaiselle kuuluvien tehtävien kautta, ei niinkään viranomaisen organisatorisen muotoutumisen kautta.

Perusoikeusuudistuksen myötä hallinto-oikeudellisessa sääntelyssä on ollut mahdollista havaita siirtyminen viranomaisen käsitteen määrittelyssä organisatorisesta näkökulmasta aineelliseen näkökulmaan. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että viranomaiskäsite liitetään nykyisin julkisen vallan käyttämiseen tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Toisin sanoen, jos jollekin taholle on myönnetty toimivaltaa julkisen vallan käyttämiseen tai se hoitaa julkista hallintotehtävää, on kyse lainsäädännössä tarkoitetusta viranomaisesta.¹²⁵ Tämä viranomaisen käsitteen hahmottamistavan muutos näkyy säädösten tasolla esimerkiksi julkisuuslain ja hallintolain tavoissa määritellä viranomainen. Viranomaisen määrittäminen aineellisesta näkökulmasta tukee erityisesti hallinnon yksityistämiskehitystä. Määrittelemällä viranomaiseksi se, joka käyttää julkista valtaa tai hoitaa

¹²² Keravuori-Rusanen, 2008, s.272.

¹²³ Mäenpää, 2018, s.224.

¹²⁴ Kulla, 2018, s.92. Näin myös Keravuori-Rusanen, 2008, s.271.

¹²⁵ Keravuori-Rusanen, 2008, s.272-273.

julkista hallintotehtävää voidaan varmistua siitä, että samoja oikeussääntöjä sovelletaan myös silloin, kun tätä toimintaa ei toteuta viranomaisorganisaatioon kuuluva taho.¹²⁶

Perusoikeusuudistuksen valmistelun yhteydessä keskusteluun nousi viranomaiskäsitteen osalta kysymys viranomaisten jaottelusta tuomioistuimiin ja muihin viranomaisiin.¹²⁷ Uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ei ole määritelty sitä, mitä viranomainen tarkoittaa perustuslain kontekstissa. *Mäenpään* mukaan perustuslaki sisältää säännöksiä, joissa viranomaiselle tulisi antaa laaja merkityssisältö, mutta myös säännöksiä, joissa viranomainen tulisi määritellä suppeammin. Esimerkiksi oikeusturvaa koskevassa pykälässä viranomainen tulisi käsittää laajasti, jolloin se käsittäisi sekä hallintoelimet että tuomioistuimet.¹²⁸ PL 21 §:n 1 momentissa taataan oikeus asian käsittelyyn toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Käytetty ilmaus viittaa siihen, että myös tuomioistuimet olisivat viranomaisia, vaikka niitä ei tavallisesti kutsutakaan viranomaisiksi.¹²⁹ Samaa ilmaisua käytetään myös lähes poikkeuksetta perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä. Tarkasteltaessa oikeutta asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä ei sinänsä ole merkitystä, katsotaanko viranomaisen tarkoittavan vain varsinaisia hallintokoneistoon kuuluvia viranomaisia vai luetaanko käsitteen piiriin kuuluvaksi myös tuomioistuimet.¹³⁰ Oikeus viivytyksettömään asian käsittelyyn on perusoikeussäännöksen mukaan taattu sekä tuomioistuimissa että muissa viranomaisissa.

Kuten edellä jo tuotiin esiin, julkisia hallintotehtäviä voivat PL 124 §:n mukaan hoitaa myös muut kuin viranomaiset. Tämä ei kuitenkaan saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon takeita (PL 124 §). Säännökseen sisältyy perustavanlaatuinen ajatus siitä, että myös varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuoliset tahot voivat olla mukana julkisen hallinnon toiminnassa. Säännöksen tarkoituksena on myös osaltaan varmistaa, että oikeusvaltiollisten periaatteiden toteutuminen ei vaarannu tällaisen järjestelyn tuloksena.¹³¹ Lainkohta ilmentää hyvin kehitystä, jossa irtaudutaan perinteisestä tavasta määritellä viranomainen organisatorisesta näkökulmasta.

¹²⁶ Näin myös Keravuori-Rusanen, 2008, 273.

¹²⁷ Ståhlberg korosti viranomaisten jakoa oikeusviranomaisiin, jotka hoitivat lainkäyttöön liittyviä tehtäviä, ja hallintoviranomaisiin, jotka oli asetettu hallinnollisia tehtäviä varten. Hallintoasioiden toimittaminen on hallintoviranomaisten pääasiallinen tehtävä. Viranomaisen käsitteen voidaan kuitenkin katsoa joissakin yhteyksissä tarkoittavan sekä tuomioistuinta että hallintoviranomaisia. Katso lisää Ståhlberg 1928.

¹²⁸ Mäenpää, 2018, s.224.

¹²⁹ Sanontaa ”tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa” kritisoitiin perusoikeusuudistusta koskevassa lakivaliokunnan lausunnossa. Sen mukaan samassa laissa ei pitäisi käyttää erilaista terminologiaa samoja menettelyjä koskevilla pykälillä. Lakivaliokunnan kritiikki liittyi myös laajemmin oikeusturvaa koskevaan pykälään. Katso lisää LaVL 5/1994 vp.

¹³⁰ Väättänen, 2011, s.160.

¹³¹ Keravuori-Rusanen, 2008, s.261. Katso myös laajemmin PL 124 §:n merkityksestä Keravuori-Rusanen 2008.

Kuten *Keravuori-Rusanen* toteaa, hallinnolliset oikeusturvajärjestelyt on luotu lähtökohtaisesti niitä tilanteita varten, jossa tehdään yksityisiä sitovia hallintopäätöksiä sekä muilla tavoin käsitellään hallintoasioita.¹³² Oikeusturvantarve ja peruste eivät poistu vain sillä, että päätöksentekijä ei organisatorisesti lukeudu viranomaiseksi. Oikeusturvantarve syntyy sillä perusteella, että oikeussuhteen toisella osapuolella on mahdollisuus julkisen vallan käyttöön, vaikka tämä osapuoli olisikin organisoitu yksityisoikeudelliseen muotoon. Kuten edellä on tuotu esiin, oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn on osa oikeusturvaa ja hyvää hallintoa. Näin ollen lienee selvää, että myös asian käsittelyn joutuisuuden toteutuminen on turvattava silloin, kun hallintotehtävän hoitaminen on annettu muulle kuin viranomaiselle. Myös ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä on edellytetty viivytyksetöntä asioiden käsittelyä silloin, kun ne rinnastuvat viranomaisiin julkisia tehtäviä hoitaessaan.

Ratkaisussa AOA 7.6.2019 oli kyse korvausasioiden käsittelyajasta LähiTapiola Keskinäisen Vakuutusyhtiössä. Kantelija arvosteli LähiTapiolaa korvauspäätösten antamisessa. Ratkaisussa tuodaan esiin, että vakuutuslaitosten toimintaan sovelletaan hallintolakia muun muassa silloin, kun ne käsittelevät pakolliseen työtapaturmalainsäädäntöön liittyviä korvausasioita, jolloin myös hallintolain 23 §:n säännöstä sovelletaan tähän toimintaan. Kyseisen lainkohdan mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä, joka on myös PL 21 §:n mukainen perusoikeus. Ratkaisussa todettiin LähiTapiolan laiminlyöneen noudattaa päätöksen antamiselle säädettyä määräaika kyseisessä tapauksessa sekä aiemmin toiminnassaan.

4.5. Asia ja asian käsittely

*Jokaisella on oikeus saada **asiansa käsitellyksi** ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.*

Se, mitä tarkoitetaan PL 21 §:n tarkoittamalla asialla, ei selviä perusoikeusuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä. Hallituksen esityksen mukaan PL 21 §:n 1 momentissa on kyse yleissäännöksestä, jonka mukaan yksilöllä on oikeus saada häntä koskeva asia lain mukaan toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Perusoikeusuudistuksen eduskuntakäsittelyn aikana lakivaliokunta antoi esitystä koskevan lausunnon perustuslakivaliokunnalle, jossa se kiinnitti huomiota 21 §:n 1 momentissa esiintyvien asian ja päätöksen käsitteisiin. Lakivaliokunta toi

¹³² Keravuori-Rusanen, 2008, s.370.

lausunnossaan esiin, että se käsittää ilmauksen asia viittaavaan ensiasteen päätöksentekoon, kun taas päätös viittaisi jo tehdyn ratkaisun johdosta käynnistettävään muutoksenhakumenettelyyn. Lisäksi valiokunta toi esiin käsityksensä sääntelyn tarkoituksesta nimenomaisesti turvata jokaiselle oikeus saada hallintoasiansa käsitellyksi joutuisasti, ripeästi ja asianmukaisesti.¹³³ Lakivaliokunta siis sijoitti tulkinnallaan asian hallintomenettelyyn ja menettelyn siihen vaiheeseen, jossa päätöstä ei vielä ole tehty.

Asia ja asian käsittely on oikeuskirjallisuudessa nähty hallinnollisen asian käsittelynä.¹³⁴ Asian käsittely merkitsee viranomaisen ratkaisutoimintaa, jonka tavoitteellisenä lopputuloksena on hallintopäätöksen tekeminen. Jotta viranomainen voisi tehdä asiassa ratkaisun laillisuusperiaatetta noudattaen, tulee asian käsittelyn ja ratkaisemisen kuulua sen lailla säädettyyn toimivaltaan. Asian käsittelyä on myös sen toteaminen, ettei asia kuulu viranomaisen toimivaltaan ja viranomainen tästä syystä jättää asian tutkimatta.¹³⁵ *Arajärvi* on hakenut asialle merkityssisältöä oikeudellisena käsitteenä hallintolain soveltamisalasäännöksestä, jossa käytetään käsitettä hallintoasia.¹³⁶ Hallintoasiaa ei kuitenkaan ole hallintolaissa määritelty. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan hallintoasioilla tarkoitetaan kaikkia sellaisia asioita, jotka kuuluvat viranomaisen toimivaltaan ja, jotka liittyvät viranomaisen hallinnollisen ratkaisun tekemiseen.¹³⁷ Hallintoasioiden ydinalue muodostuu hallinnossa tehtävistä ratkaisuista, joissa päätetään yksilön edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällainen viranomaisen ratkaisu on hallintopäätös, joka sisältää yksilöä oikeudellisesti sitovan ratkaisun, joka muotoaa yksilön oikeusasemaa. Toisin sanoen hallintopäätös määrittää mihin tämä on tai ei ole oikeutettu tai velvoitettu.¹³⁸ Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan hallintoasiasta olisi kyse nimenomaisen hallintopäätöksen lisäksi myös esimerkiksi silloin kun viranomainen tekee esityksen, antaa lausunnon tai hyväksyy suunnitelman.¹³⁹

Hallintoasioina ei sen sijaan pidetä tosiasiallisen hallintotoiminnan alaan kuuluvia asioita.¹⁴⁰ Viranomaisen tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan sitä toimintaa, jossa viranomainen ei tee kirjallisia hallintopäätöksiä. Tällaista toimintaa ovat esimerkiksi erilaiset julkiset palvelut, kuten opetus- ja hoitopalvelut. Tosiasialliseen hallintotoimintaan kuuluu myös esimerkiksi teiden kunnossapito ja julkisesta liikenteestä huolehtiminen. Myös poliisin yksityiseen kohdistavat käskyt

¹³³ LaVL 5/1994 vp., s.5.

¹³⁴ Väättänen, 2011, s.162.

¹³⁵ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko, 2010, s.207-208.

¹³⁶ Arajärvi, 2005, s.256.

¹³⁷ HE 72/2002 vp., s.48-50.

¹³⁸ Mäenpää, 2016, s.37-38.

¹³⁹ HE 72/2002 vp. s.49.

¹⁴⁰ HE 72/2002 vp., s.50.

ja voimakeinojen käyttö luetaan tosiasialliseen hallintotoimintaan.¹⁴¹ Oikeuskirjallisuudessa on hallintopäätösten ja tosiasiallisen hallintotoiminnan erona nähty olevan muun ohella sen, ettei tosiasiallisessa hallintotoiminnassa suoranaisesti tehdä ratkaisuja yksityisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyen.¹⁴² Toisaalta on kuitenkin tuotu esiin toimintojen eron suhteellisuus. Julkisia palveluja, kuten sairaanhoitoa ja opetusta, tuotettaessa saatetaan tehdä yksilöä koskevia päätöksiä esimerkiksi sairaanhoitoon tai oppilaitokseen pääsystä. Tällöin on kyse yksilön oikeusasemaan vaikuttamisesta, jolloin oikeusturvalla ja hyvän hallinnon vaatimuksilla on myös merkitystä.¹⁴³ Tästä huolimatta, tosiasiallinen hallintotoiminta jää hallintoasian käsitteen ulkopuolelle.

Tulkintaa, jonka mukaan ilmaisulla asia viitataan vain hallintopäätökseen tähtäävään menettelyyn, voidaan Väättäsen mukaan pitää ahtaana.¹⁴⁴ Jos perustuslain tarkoittamalle asialle annetaan sama sisältö kuin hallintoasialle, jäisi tosiasiallinen hallintotoiminta kokonaisuudessaan viivytyksettömyysvaatimuksen soveltamisen ulkopuolelle. Kun asiaa tarkastelee hallinnossa asioivan tai viranomaistoimintaa koskevan hallinnon palveluperiaatteen näkökulmasta, tulkintaa voidaan Väättäsen tavoin perustellusti luonnehtia varsin suppeaksi. Yksilöllä ei tässä tapauksessa olisi esimerkiksi oikeutta edellyttää julkisten palvelujen saamiselta viivytyksettömyyttä. Myös Arajärvi pitää perusteltuna tulkintaa, jonka mukaan PL 21 §:n 1 momentin asian käsittely koskee hallintotoimintaa yleisemmin, pitäen sisällään myös tosiasiallisen hallintotoiminnan. Vaikka hallintoasian käsitteellä voidaan saada joitakin tulkinnallisia apuja asian ja asian käsittelyn määrittelyyn, ei tavallisen lain (kuten hallintolain) avulla tai sitä koskevilla hallituksen esityksen perusteluilla voida lopulta tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä perustuslain oikeasta sisällöstä.¹⁴⁵

Perustuslain viivytyksetöntä asian käsittelyä koskeva säännös turvaa jokaiselle yleisen oikeuden saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa. *Leppänen* katsoo, että asian käsittely sisältää paitsi muodollisen oikeuden saada asia ensiasteen hallintoviranomaisen käsittelyyn mutta myös vaatimuksen siitä, että oikeus olisi tosiasiallisesti saavutettavissa (*access to justice*). Pelkkää asian käsittelyyn saattamista ei voida pitää oikeusturvasäännöksen puitteissa riittävänä, vaan asia tulisi sen perusteella myös lopulta tulla käsitellyksi eli ratkaistuksi.¹⁴⁶ Tästä näkökulmasta tarkasteltuna säännös sisältää asian käsittelyvelvollisuuden. *Mäenpään* mukaan voidaan pitää johdonmukaisena tulkintana, että päätöksen tekeminen sisältyy PL 21 §:ssä tarkoitettuun asian käsittelyyn, vaikka

¹⁴¹ Mäenpää, 2018, s.198.

¹⁴² Näin esim. Mäenpää, 2018, s.198 ja Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko, 2010, s.28-29.

¹⁴³ Mäenpää, 2018, s.198.

¹⁴⁴ Väättäsen, 2011, s.163.

¹⁴⁵ Näin myös Aravirta, 2005, s.257.

¹⁴⁶ Leppänen, 1996, s.243. Näin myös Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko, s.207.

perustuslaki ei tarkemmin määrittelekään sitä, mitä asian käsittelyyn kuuluu.¹⁴⁷ PL 21 § kytkee näin viivytyksettömyyden vaatimuksen käsittelyn loppuun saattamiseen. Asia ei voi siten olla määräämätöntä aikaa ratkaisemattomassa tilassa viranomaisessa, vaan vireille tullut asia on sen tutkimisen jälkeen joko hyväksyttävä tai hylättävä tai tehtävä päätös asian jättämiseksi tutkimatta.

4.6. Ilman aiheetonta viivytystä

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Ilman aiheetonta viivytystä on ilmaisuna joustava ja eikä sille voida antaa aivan absoluuttista, tyhjentävää sisältöä. Sen merkitys vaihtelee kussakin yksittäistapauksessa. Lisäksi on arvioitava erikseen ensinnäkin kysymystä siitä, milloin kyse on ylipäänsä viivästyisestä. Milloin siis on ylitetty jokin tietty ajallinen raja, jonka jälkeen asian käsittelyä voidaan alkaa luonnehtia viivästyneeksi. Toiseksi tulee tarkastella kysymystä siitä, milloin viivästys on ollut aiheetonta.

Asian viivytyksettömyyttä koskeva perusoikeus konkretisoituu tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä ja saa sieltä sisältöä. Viivästyksen voidaan arvioida olevan helposti määriteltävissä silloin, kun laki määrittää asian käsittelylle tietyn maksimipituuden. Jos käsittely ylittää tämän ajan, voidaan puhua viivästyneestä asian käsittelystä. Hallintolaki ei kuitenkaan aseta hallintoasioiden käsittelyn nopeudelle erityisiä normatiivisia vaatimuksia. Nykyisen hallintolain valmistelun yhteydessä yhtenä vaihtoehtoisena sääntelyehdotuksena kuitenkin pohdittiin kiinteän määräajan säätämistä hallintolaissa. Yleistä ja kaikille hallintoasioille yhteistä käsittelyaikaa ei kuitenkaan pidetty soveltuvana luonteeltaan erilaisiin hallinnossa esiintyviin tilanteisiin.¹⁴⁸ Valmistelussa ei siis pidetty mahdollisena määritellä yhteistä joutuisuuden ajallista määrettä taikka tarkkarajaisesti asettaa kaikkien asioiden käsittelyille yhteistä ajallista tehostetta.

Aivan poikkeuksellista lainsäädäntöön sidottu asian käsittelyaika ei kuitenkaan ole. Käsittelyn enimmäisaikaa koskevia kiinteitä määräaikoja esiintyy yhä useammin erityislainsäädännössä. Ne eivät kuitenkaan ole keskenään yhteismitallisia ja vaihtelevat kussakin erityislaissa. Tyypillisesti tarkkoja määräaikoja on sisällytetty sellaiseen lainsäädäntöön, jonka taustalla on jokin EU-direktiivi tai muu EU-lainsäädäntö. Näissä tilanteissa direktiivi on yleensä edellyttänyt kansallisia täytäntöönpanotoimia ja esimerkiksi määräaikasäännöksen implementoimista kansalliseen lakiin.

¹⁴⁷ Mäenpää, 2016, s.297. Katso käsittelyvelvollisuudesta ja päätöksenteosta hallintoasiassa lisää Mäenpää, 2016.

¹⁴⁸ Työryhmämietintö 2008:5, Passiivisuustyöryhmän ehdotus, s.4.

Tällaisia säännöksiä sisältyy esimerkiksi lakiin luottolaitostoinnasta, jonka 4 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan Finanssivalvonnan on annettava luottolaitoksen toimilupaa koskeva päätösehdotus EKP:lle neljän kuukauden kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta ja toimilupaa koskeva päätös on kuitenkin aina tehtävä 12 kuukauden kuluessa.

Puhtaasti kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy myös yhä useammin käsittelyaikaa määrittävää sääntelyä. Erityisesti kun kyse on sellaisesta lainsäädännöstä, joka koskee yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia ja velvollisuuksia, on myös käsittelyn joutuisuutta korostettu lainsäädännössä.¹⁴⁹ Esimerkiksi julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan päätös asiakirjan antamisesta on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Samoin esimerkiksi sosiaalihuoltoa koskevalle päätöksenteolle ja toimeenpanolle on asetettu tietyt määräajat sosiaalihuoltolaissa (30.12.2014/1301). Myös toimeentulotukilaissa (30.12.1997/1412) on nykyään määritelty hakemuksen käsittelyn enimmäisaika lain 14 b ja 14 c §:issä. Varsinaisten määräaikojen lisäksi lainsäädäntöön sisältyy myös säännöksiä, joissa asioita edellytetään käsiteltävän kiireellisinä. Esimerkiksi siviilipalveluslain (28.12.2007/1446) 32 §:n 2 momentin mukaan lykkäyshakemus on käsiteltävä kiireellisesti. Samoin hallintolain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

Edellä esiin nostetusta asian käsittelyn määräaikaa koskevasta sääntelystä huolimatta vain murto-osassa tilanteita hallintoasioiden käsittelylle on asetettu määräaikoja. Konkreettisen sallitun käsittelyn enimmäiskeston jäädessä laissa määrittelemättä, tulee asian käsittelyn viivästymisen arvioinnista tapauskohtaista. Se seikka, että esimerkiksi kiireellisyysvaatimus on asetettu koskemaan jotakin tiettyä päätöskategoriaa, ei tarkoita vastaavan kiirehtimisvaatimuksen noudattamisvelvollisuutta muissa samankaltaisissa hallintoasioissa.¹⁵⁰ Jos sitoudutaan tähän sallitun analogian puuttumiseen kiireellisyysvaatimuksen osalta, ei voida katsoa analogisen tulkinnan olevan myöskään mahdollista tiukkojen määräaikojen osalta. Asian viivytyksettömyyden arviointiin voidaan näin ollen vain rajallisesti hakea tulkinta-apua sellaisista tilanteista, joissa määräaika tai kiirehtimisvaatimuksen mahdollisuus on laissa säädetty. Tämä johtaa viivytyksettömyyden tapauskohtaiseen arviointiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on omaksuttu tulkintalinja, jonka mukaan käsittelyaikaa arvioitaessa tilanteessa, jossa lainsäädännössä ei ole määritelty nimenomaista enimmäiskäsittelyaikaa, otetaan yhtenä arvioinnin lähtökohtana huomioon kyseessä olevan asian

¹⁴⁹ Työryhmämietintö 2008:5, Passiivisuustyöryhmän ehdotus, s.4.

¹⁵⁰ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko, 2010, s.210.

keskimääräinen käsittelyaika viranomaisessa. Yksittäistapauksessa tarkasteltavana olevan asian käsittelyaika verrataan siis aikaan, joka kuluu samanlaisten asioiden käsittelyyn keskimääräisesti. Viranomaisen voidaan katsoa laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä asia viivytyksettä silloin, kun asian käsittelyaika ei noudata niitä ajallisia puitteita, joista keskimääräisen käsittelyajan on katsottu muodostuvan. Viranomaiset myös itse määrittelevät niissä käsiteltäville asioille käsittelyaikatavoitteita, jolloin myös nämä voidaan ottaa huomioon arvioinnissa. Muun muassa Kansaneläkelaitos määrittää joka vuosi keskeisten etuuksien osalta ajalliset tavoitteet, jossa asiat tulisi käsitellä.¹⁵¹

Ratkaisussa AOA 19.8.2019 kantelija oli arvostellut työkyvyttömyyseläkehakemuksensa käsittelyaika. Kantelijan hakemuksen käsittely Kelassa oli kestänyt yli 18 viikkoa, mikä ylitti Kelan asettaman tavoitekäsittelyajan seitsemällä viikolla. Käsittelyn keston ei voitu katsoa mahtuvan edes niihin puitteisiin, joista keskiarvoinen tavoitekäsittelyaika muodostuu. Apulaisoikeusasiamies katsoi Kelan laiminlyöneen käsitellä kantelija asia ilman aiheetonta viivytystä.¹⁵²

Keskimääräinen käsittelyaika on siis arvioinnin lähtökohta, mutta tapauskohtaiselle arvioinnille jää vielä paljon tilaa. Jotta tämä arviointi ei kuitenkaan olisi aivan mielivaltaista, on tähän arviointiin saatavissa Husan mukaan apukeinoja ja linjauksia Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä. Husa pitää Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä merkittävänä lähteenä haettaessa tarkempaa sisältöä PL 21 §:n edellyttämälle joutuisuusvaatimukselle. Eduskunnan oikeusasiamiehellä on laajemmat mahdollisuudet erilaisiin toimenpiteisiin ryhtymiseen kuin tuomioistuimilla. Monipuolisten toimenpiteiden avulla on mahdollista tuottaa moniulotteisia ohjeita sen sijaan, että tyydyttäisiin vain määrittämään toiminnan sijoittumista akselilla laillinen-laiton.¹⁵³ Husan mukaan viivästysvaatimuksen toteutumisen arvioinnissa voi olla merkitystä asian sisällöllisillä ominaispiirteillä, menettelyllisillä tosiseikoilla sekä muilla olosuhteilla. Asian käsittelyyn voivat vaikuttaa esimerkiksi muut perusoikeudet, jolloin voidaan joutua tekemään punnintaa useamman perusoikeuden välillä ja tämän punninnan tuloksena tinkimään viivytyksettömyyden vaatimuksesta. Asiaan voivat niin ikään vaikuttaa tapauksen epäselvä tosiseikasto tai sovellettavien oikeusohjeiden monitulkintaisuus tai tulkinnan vaikeus.¹⁵⁴

¹⁵¹ Katso esim. EOAK/1770/2017.

¹⁵² EOAK/2664/2019.

¹⁵³ Husa, 2002, 373-374.

¹⁵⁴ *ibid.*

Mäenpää on tiivistänyt viivytyksettömyyden merkityksen asian huolelliseen ja asianmukaiseen käsittelyyn sellaisessa ajassa, joka on kohtuullinen asiassa vallinneet erityispiirteet huomioon ottaen.¹⁵⁵ Samoin *Väätänen* on nostanut esiin kohtuullisuusnäkökulman arvioitaessa asian käsittelyyn kulunutta aikaa suhteessa viivytyksettömyyden vaatimukseen. Kohtuullisuus tarkoittaisi tässä kohtuullisuutta asianosaisen näkökulmasta.¹⁵⁶ Oikeudessa asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä on kyse yksilön oikeusturvaa takaavasta säännöksestä, jolloin on perusteltua korostaa yksilön näkökulmaa oikeuden toteutumisen arvioinnissa. Ajattelulla voidaan nähdä yhteys myös *Koiviston* kuvaukseen oikeusturvan intensiteetin vaihtelusta ja pyrkimyksestä säännöstellä kussakin tapauksessa oikeusturvaa juuri oikea määrä ottaen huomioon kunkin tapauksen erityispiirteet. Kun oikeusturvan intensiteetti vaihtelee, olisivat oikeusturvavaatimukset korkeimmillaan silloin, kun kyse on yksilön oikeusasemaan puuttumisesta syvällisellä tavalla. Tässä arvioinnissa vaikuttaisi esimerkiksi yksityiseen kohdistuvan julkisen vallan käytön intensiteetti.¹⁵⁷

Asian käsittelyn asianmukaisuudesta ja asian viivytyksettömästä käsittelystä oli kyse ratkaisussa AOA 4.9.2019 D EOAK/3669/2019. Asiassa Kansaneläkelaitos oli laiminlyönyt kantelijan asian käsittelyn asianmukaisuusvaatimukseen kuluvalle huolellisuudella. Asian käsittely oli tästä syystä viivästynyt kolme kuukautta. Kantelijan näkökulmasta tarkasteltuna tämä viivästys oli tapahtunut ilman aiheellista perustetta.¹⁵⁸

Ratkaisussa AOA 3.10.2018 oli kysymys toimeentulotukihakemuksen käsittelystä kansaneläkelaitoksessa. Tapauksessa toimeentulotukihakemusta oli siirretty käsittelijöiden välillä ilman, että asiassa oli missään vaiheessa tehty valituskelpoista päätöstä. Apulaisoikeusasiamies piti kuitenkin saamansa selvityksen perusteella selvänä, että Kansaneläkelaitoksella oli ollut kaikki päätöksentekoon vaikuttavat seikat tiedossaan. Asian ratkaiseminen ei enää edellyttänyt lisäselvityksen hankkimista. Apulaisoikeusasiamies nosti erityisesti esille, että asia olisi saattanut edelleen viivästyä, ellei kantelija olisi toiminut asiassa aktiivisesti. Lisäksi apulaisoikeusasiamies huomautti, että toimeentulotukilaissa asetetut hakemusten käsittelyn määräajat on säädetty luonteeltaan ehdottomiksi. Nämä seikat huomioon ottaen apulaisoikeusasiamies piti Kansaneläkelaitoksen toimintaa huolestuttavana. Käsittelyn viivytyksettömyyden arvioinnin osalta apulaisoikeusasiamies piti tärkeänä, että arvioinnissa otetaan huomioon asian merkitys tukea hakevalle henkilölle

¹⁵⁵ *Mäenpää*, 2018, s.381.

¹⁵⁶ *Väätänen*, 2011, s.165-166.

¹⁵⁷ *Koivisto*, 2013, s.1050. Myös Halila on kuvannut nykyajan oikeusturvan olevan yksilöllistä ja oikeusturva tulisi mitoittaa kussakin yksittäistapauksessa oikein niin, että yksilön oikeudet toteutuvat tehokkaalla tavalla oikea-aikaisesti. Halila 2013, s.983.

¹⁵⁸ EOAK/3669/2019.

ja hänen perheelleen. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn tulisi viranomaisessa pyrkiä. Asian käsittelyssä on kiinnitettävä huomiota joutuisuuden merkitykseen erityisesti silloin kun kyse on välttämättömästä huolenpidosta tai muiden perusoikeuksien turvaamisesta.¹⁵⁹

Perustuslain 21.1 §:n säännöksen sanamuodon mukaan asian käsittely ei saa viivästyä aiheettomasti. Tähän liittyen on jo edellä luvussa 3.2.2. lyhyesti käsitelty oikeuden asian viivytyksettömyyden käsittelyyn yhteyttä perusoikeus-hyvään hallintoon ja asian käsittelyn asianmukaisuus vaatimukseen. Asian käsittelyn viivytyksettömyys ei voi ajaa muiden hyvän hallinnon, kuten asianmukaisuuden, huolellisuuden ja puolueettomuuden, vaatimusten ohi. Asian viivästyminen saattaakin toisinaan olla aiheellista.¹⁶⁰ Käsiteltävä asia saattaa esimerkiksi olla luonteeltaan sellainen, että viranomainen joutuu hankkimaan laaja-alaista selvitystä ja tekemään arvioita selvityksen merkityksestä. Lisäksi viranomainen saattaa asian käsittelyssä joutua tekemään punnintaa erilaisista näkökulmista ja kunkin vaihtoehdon aikaansaamasta lopputuloksesta hallintoasiassa tehtävän päätöksen kannalta. Tämä saattaa johtaa asian käsittelyn pitkittymiseen, mutta se ei kuitenkaan välttämättä johda käsittelyn aiheettomaan viivästymiseen. Selvitysten hankkiminen ja ratkaisuvaihtoehtojen huolellinen punninta on lainmukaisen ja hyväksyttävän ratkaisun tekemisen kannalta tarpeellista.¹⁶¹ Aiheellinen käsittelyaika olisi siis sellainen, jossa myös huolellinen ja asianmukainen käsittely toteutuvat, ainakin asian erityispiirteet huomioiden riittävällä tavalla.¹⁶²

Ratkaisussa AOA 19.8.2019 todettiin, että hyvään hallintoon kuuluu asian käsittely asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Mikäli asian käsittely on kuitenkin viivästynyt, tulee viivästymiselle olla esitettävissä perusteltu syy, jotta voitaisiin kuitenkin arvioida käsittelyn tapahtuneen ilman aiheetonta viivytystä. Tällainen perusteltu syy voisi olla esimerkiksi tarve lisäselvitykselle.¹⁶³

Ratkaisussa AOA 19.6.2019 oli kyse selvitysten pyytämisestä ja käsittelyajasta. Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen menettelyä, kun Kansaneläkelaitos oli pyytänyt sellaista lisäselvitystä, joka oli sille jo aiemmin toimitettu. Apulaisoikeusasiamies katsoi Kansaneläkelaitoksen pyytäneen kantelijan kuvaamalla tavalla turhia lisäselvityksiä, joka oli osaltaan viivästyttänyt päätöksentekoa tarpeettomasti. Apulaisoikeusasiamies piti

¹⁵⁹ D EOAK/3749/2018. Katso myös esim. AOA 21.12.2017 D EOAK/2346/2017, AOA 1.4.2019 D EOAK/6401/2018, AOA sijainen 22.7.2019 D EOAK/6678/2018 ja AOA 19.8.2019 D EOAK/2789/2019.

¹⁶⁰ Mäenpää, 2018, s. 382.

¹⁶¹ Niemivuo - Keravuori-Rusanen - Kuusikko, 2010, s.221.

¹⁶² Mäenpää, 2016, s.172-173.

¹⁶³ D EOAK/2789/2019

Kansaneläkelaitoksen päätöksentekomenettelyssä tapahtuneita virheitä periaatteellisesti varsin vakavina.¹⁶⁴

Kullan mukaan viranomaisen on asian joutuisan käsittelyn takaamiseksi käytettävä menettelyharkintaa.¹⁶⁵ Viranomaisen on tämän perusteella kerättävä tarpeelliset selvitykset ja lausunnot asian käsittelyn mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Selvityksen hankkimisessa on käytettävä määräaika ja mahdollisimman yksinkertaisia keinoja. Lisäksi on noudatettava suhteellisuusperiaatetta, jonka mukaan selvitystä on hankittava vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä asian ratkaisemisen kannalta. Samoin viranomaisen tulee ohjeistaa asianosaista antamaan asian ratkaisemista varten tarpeelliset tiedot.¹⁶⁶ Menettelyharkinnan avulla viranomaisen on siis tarkoitus varmistaa käsittelyn joutuisuus, mutta samalla myös asian käsittelyn asianmukaisuus ja huolellisuus.

Ratkaisussa EOA 17.9.2018 D EOAK/1674/2018 oli kysymys oleskelulupapäätöksen viipymisestä. Ratkaisussa päätöstä ei oltu tehty ulkomaalaislain 69 a §:n edellyttämässä yhdeksässä kuukaudessa. Ratkaisussa arvioitiin, oliko asiassa käsillä sellaiset poikkeukselliset olosuhteet, jotka oikeuttavat päätöksen tiedoksi antamiseen myös myöhemmin. Tällaisia poikkeuksellisia olosuhteita voivat merkitä muun muassa erityisen vaikea tapaus. Samoin lisäselvitysten tai lausuntojen hankkiminen voivat muodostaa poikkeuksellisen olosuhteen silloin, kun tämä edellyttää poikkeavaa, laajempaa tai vaivalloisempaa lisäselvityksen tai lausunnon hankkimista.

Ratkaisussa EOA 27.3.2019 D EOAK/3982/2018 oli kyse oleskelulupahakemuksen käsittelystä. Kantelijan mukaan Maahanmuuttovirasto oli viivytellyt työperäisen oleskelulupahakemuksen ratkaisemisessa. Asiaa kuitenkin näytti viivytäneen erityisesti TE-toimiston käsittely. Uudenmaan TE-toimisto oli pyytänyt saada asiassa lisäselvitystä vasta 5.3.2018, kun asia oli siirretty sen käsittelyyn jo 8.9.2017. Lisäselvityspyyntö tehtiin siis noin kuusi kuukautta sen jälkeen, kun asia oli siirtynyt TE-toimistolle. Asia olisi tullut ulkomaalaislain 82 §:n mukaan käsitellä kahdessa kuukaudessa.¹⁶⁷

Vaikuttaa siltä, että asian käsittelyn viivästyksen ja sen aiheettomuden arviointi nojaa hyvin pitkälti kunkin yksittäistapauksen erityispiirteisiin. Asia voi olla laadultaan vaikeasti selvitettävissä tai muutoin monimutkainen. Asia saattaa myös edellyttää keskivertoon käsittelyaikaan verrattuna

¹⁶⁴ D EOAK/6773/2018

¹⁶⁵ Kulla, 2018, s.177.

¹⁶⁶ Näin myös Niemivuo - Keravuori-Rusanen – Kuusikko, 2010, s.221.

¹⁶⁷ EOAK/3982/2018.

joutuisampaa käsittelyä. Lisäksi on otettava huomioon, että oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä ei ole ainoa oikeus, jonka toteutuminen viranomaisten tulee turvata. Perustuslain 22 §:n mukainen perusoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvollisuus koskee samalla tavalla myös muita perustuslain takaamia perusoikeuksia, kuten hyvää hallintoa. Joutuisuusvaatimuksen noudattaminen ei tarkoita, että asian riittävä selvittäminen ja muu asianmukainen käsittely voitaisiin sivuuttaa hallintomenettelyssä. Viivästyminen ei siis tavallisesti voida mitata pelkän ajan kulumisen perusteella.

Kuten jo tutkimuksen alussa on tuotu esiin, asian käsittelyn viivästymiseen liittyvät kysymykset nousevat toistuvasti esille eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Vaikuttaa siis siltä, että joutuisuusvaatimusta ei hallintomenettelyssä kyetä noudattamaan. Yleensä viranomainen esittää syyksi resurssien puutteellisuutta tai viranomaiselle osoitettujen tehtävien suhteetonta määrää. Eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa on kuitenkin vakiintunut tulkinta, jonka mukaan voimavaroihin ja työmäärään liittyvät syyt eivät muodosta hyväksyttävää perustetta poiketa siitä mitä yksilölle perustuslaissa perusoikeutena taattu oikeusturva edellyttää asian käsittelyltä.¹⁶⁸ Viranomaisen sisäisten resurssien järjestäminen tai virkamiesten organisointi ei siten oikeuta poikkeamaan joutuisuusvaatimuksesta. Husa on kuitenkin katsonut, että joutuisuuden arvioinnissa olisi otettava yhtenä arviointikriteerinä huomioon viranomaisen ja virkamiehen tuottamuksellisuus asian viivästymiseen.¹⁶⁹ Tällä hän viittaa siihen, että viranomainen tai virkamies ei ole syyllinen siihen, että sen resurssit on alimitoitettu tai että virkamiehet esimerkiksi sairastuvat.

Husan näkemys vaikuttaa kuitenkin edustavan vähemmistöä oikeuskirjallisuudessa ja on suorassa ristiriidassa edellä esiin tuodussa Eduskunnan oikeusasiamiehen tulkintalinjassa. Vakiintuneempi tulkinta on, että viivästymisen arviointi tapahtuisi yksilön näkökulmasta tai ainakin tätä näkökulmaa painottaen. Viranomaisen resursointiin liittyvää argumentointia voidaan luonnehtia pikemmin oikeuspoliittiseksi kuin puhtaasti oikeudelliseksi.¹⁷⁰ Vaikka resurssien puute olisikin tosiasiallisesti viivästyneen käsittelyn syy, siihen vetoaminen sisältää, vähintään implisiittisesti, vaikuttamispyrkimyksen resurssien lisäämiseksi. Puhtaan lainopillisesta näkökulmasta vaikuttaa järkevältä, että eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ovat ratkaisukäytännössään jättäneet tällaiset argumentit vähälle arvolle, kun he ovat määrittäneet tarkempaa sisältöä oikeudelle saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

¹⁶⁸ Katso esim. AOA 21.12.2017 D EOAK/2346/2017, EOA 30.11.2018 D EOAK/2374/2018,

¹⁶⁹ Husa, 2002, s.373.

¹⁷⁰ Katso lisää oikeuspoliittisesta tutkimuksesta esimerkiksi Ervasti, 2011.

5. Oikeusturvakeinoista tehokkuudesta viivästystilanteissa

5.1. Tehokkuusvaatimuksen oikeuslähteistä ja sisällöstä

5.1.1. Oikeusturvan saatavuus ja tehokkuus

Kuten edellä on tuotu esille, Suomen oikeusturvaperusoikeuden säätämismenettelyn taustalla vaikuttivat vahvasti EIS 6 (1) artikla sekä KP sopimuksen 14 artikla. Edellä luvussa 3 tarkastelun kohteena oli koko oikeusturvaa koskeva perusoikeussäännös ja sen yhteys ihmisoikeussopimukseen. Seuraavaksi keskitytään kuitenkin tarkastelemaan tarkemmin nimenomaisesti oikeusturvakeinoja. Erityisesti tarkastellaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeussuojakeinoille asettamaa tehokkuuden vaatimusta, jota ei nimenomaisesti sisälly kansalliseen oikeusturvasäännökseen. Tähän liittyy läheisesti myös oikeussuojan saatavuus. Tarkastelussa keskeinen artikla on edellä mainitun EIS 6 artiklan lisäksi ihmisoikeussopimuksen 13 artikla, jonka mukaan jokaisella on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä. Samoin tarkastelussa on merkityksellinen EU:n perusoikeuskirja ja erityisesti sen 47 artikla, jossa säädetään oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon.

Oikeusturvan saatavuus ja tehokkuus antavat oikeusturvaa koskeville perus- ja ihmisoikeuksille merkityssisältöjä. Oikeuden saatavuus on oikeuskirjallisuudessa melko yhteneväisesti määritelty tarkoittavan pääsyä tuomioistuimeen (*access to court*).¹⁷¹ Mäenpää pitää oikeusturvan saatavuutta erityisesti hallintolainkäyttöä koskevana oikeusturvan osatekijänä, jonka toteutumista EIS 6 (1) ja 13 artikla edellyttävät. Hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna oikeuden saatavuus merkitsee siten kunkin yksilön oikeutta hakea itseään koskevaan hallintopäätökseen muutosta.¹⁷² Oikeuden saatavuudella on nähtävissä vahva kytkeä kansallisen perusoikeussäännöksen taustalla vaikuttaneeseen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan ja oikeuden saatavuuden vaatimus on otettu myös kansalliseen oikeusturvaa koskevaan perusoikeussäännökseen.

Oikeuden saatavuus ei kuitenkaan pelkisty vain vaatimukseen mahdollisuudesta tuomioistuinkäsittelyyn. Tämän lisäksi aineellisten oikeuksien tulee olla tosiasiallisesti saavutettavissa, jotta oikeus olisi saatavilla. Tällöin oikeuden saatavuus olisi ymmärrettävä tuomioistuimeen pääsyä laajemmin siten, että siihen sisältyisivät myös tehokas oikeudenkäynti ja täytäntöönpano. Ervo nostaa esiin, että pääsy tuomioistuimeen ja asian tehokas käsittely jäävät sinänsä vaille merkitystä, jos menettelyn lopputulosta ei voida lopulta täytäntöönpanna niin, että

¹⁷¹ Katso esim. Ervo, 2000, s.1086-1087, Mäenpää, 2018, s.854 ja Nenonen, 2014, s.6.

¹⁷² Mäenpää, 2018, 854.

tuomio saisi aikaan oikeusvaikutuksia.¹⁷³ Oikeuden saatavuus merkitsee siten myös tosiasiallista mahdollisuutta saavuttaa lainmukainen oikeustila ja yksilön mahdollisuutta lopulta toteuttaa täysimääräisesti ne oikeudet, jotka oikeusjärjestys on määrittänyt. Oikeusturvan toteutumisessa on siten kyse myös oikeudesta toteuttaa oikeusturva sisällöllisesti.¹⁷⁴ Oikeusturvan tehokkuus liittyy tähän oikeusturvan sisällölliseen ulottuvuuteen.

Tehokkuus ei ole luonteeltaan puhtaasti oikeudellinen termi, vaikka se esiintyykin usein oikeuskirjallisuudessa. *Koivisto* on nostanut esiin kolme näkökulmaa, joiden kautta tehokkuutta on mahdollista lähestyä. Ensinnäkin tehokkuutta voidaan tarkastella suhteessa aikaan tai toiseksi suhteessa niihin voimavaroihin, jotka ovat kulloinkin käytettävissä. Kolmanneksi tehokkuutta voidaan tarkastella suhteessa sen vaikuttavuuteen tai voimakkuuteen. Tehokas keino saa aikaan halutun lopputuloksen tehottomampaa keinoa paremmin.¹⁷⁵ Tarkasteltaessa tehokkuutta erityisesti oikeudellisessa merkityksessä ja oikeusturvanäkökulmaa painottaen, tehokkuudella voidaan viitata yksittäisten oikeuksien tehokkaaseen toteutumiseen ja ylipäänsä oikeusjärjestelmän vaikuttavuuteen tai oikeusturvakeinojen laatuun ja ominaisuuksiin.¹⁷⁶ Luonnehdinta on lähimpänä Koiviston kolmannen näkökulman mukaista tehokkuuden tarkastelua sen vaikuttavuuden tai voimakkuuden perusteella. Oikeusturvakeinon tehokkuutta voidaan tällöin arvioida sen perusteella, onko oikeusturvakeinoa käyttäen mahdollista saada viranomaisen päätös välittömästi korjatuksi ja oikeustila palautettua lainmukaiseksi, vai onko keinolla vain välillistä vaikutusta esimerkiksi virkavastuun tai vahingonkorvauksen muodossa.¹⁷⁷

PL 21 §:ssä ei aseteta nimenomaista tehokkuuden vaatimusta oikeussuojakeinolle. Tehokkuus ei siis sanallisena terminä esiinny perustuslain oikeusturvaa koskevassa säännöksessä. Tästä huolimatta tehokas oikeussuojakeino on kuitenkin korostunut oikeusturva-perusoikeuden osa-alueena. Tulkintaan on *Koiviston* mukaan mahdollista hakea tukea Euroopan ihmisoikeussopimuksesta.¹⁷⁸ Toisaalta *Viljanen* on katsonut PL 22 §:ään sisältyvän implisiittisesti vaatimuksen oikeusturvan toteutumisesta tosiasiallisesti, ei vain muodollisesti.¹⁷⁹ *Nenonen* on puolestaan esittänyt, että myös kansallisen perusoikeusoikeusturvasäännöksen voidaan tulkinnallisesti katsoa sisältävän

¹⁷³ Ervo, 2000, s.1086–1087 ja 1102.

¹⁷⁴ Mäenpää, 2011, s.408 ja 450.

¹⁷⁵ Koivisto, 2011, s.235.

¹⁷⁶ Niemi, 2010, s.262.

¹⁷⁷ Katso lisää esim. Mäenpää, 2018, s.300, joka ryhmittelee oikeusturvakeinot niiden oikeudellisen tehokkuuden perusteella.

¹⁷⁸ Koivisto, 2013, s.1035-1036.

¹⁷⁹ Viljanen, 2001, s.10.

vaatimuksen oikeusturvan tehokkuudesta. Kuten Koivisto, myös Nenonen nojaa tulkintaa perustellessaan PL 21 §:n ja EIS 6 artiklan vahvaan sisällölliseen ja tulkinnalliseen yhteyteen.¹⁸⁰

Vaikka PL 21 §:n tulkinnassa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan merkitys on korostunut oikeuskirjallisuudessa, ei oikeusturvasäännökseen ole välttämätöntä ammentaa oikeussuojan tehokkuuden vaatimusta ihmisoikeussopimuksesta, ainakaan täysin. Viljasen käsitystä siitä, että jo perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen sisältyy vaatimus oikeusturvan tehokkuudesta, voidaan pitää perusteltuna. Oikeastaan jo oikeusturvaan ideana sisältyy sen tehokkuus. Oikeusturvan tarkoitus on turvata oikeuksien toteutuminen. Oikeusturvakeinojen on tarkoitus saada aikaan oikeusvaikutuksia ja olla niin voimakkaita, että nämä oikeusvaikutukset on mahdollista tosiasiallisesti saavuttaa. Oikeusturvan tehokas toteutuminen edellyttää kuitenkin ensin oikeusturvan saatavuutta eli oikeusturvakeinojen olemassaoloa ja käytettävyyttä. Vaikuttaakin siltä, että myös kansallinen oikeusturvasäännös edellyttää oikeusturvakeinoilta tehokkuutta, vaikka vaatimus ei nimenomaisesti siihen sisälly.

Suomen sitoutuminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja liittyminen EU:n jäseneksi tarkoittaa, että Suomi on sitoutunut myös saattamaan kansallisen lainsäädäntönsä tasolle, joka vastaa kunkin kansainvälisen sitoumuksen asettamia velvoitteita. Kuten edellä on tuotu esiin, perusoikeusuudistuksen yhteydessä oikeusturvaa koskeva perusoikeus oli tarkoitus saattaa vastaamaan EIS:n mukaisia velvoitteita. Sen sijaan liittyminen Euroopan Unionin jäseneksi ei edellyttänyt suuria kansallisia, lainkäyttöjärjestelmään kohdistuvia muutostarpeita eikä ole sellaisiin hallintoprosessioikeuden alalla johtanutkaan (vielä). Sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa että EU:n perusoikeuskirjassa on kuitenkin edellytetty oikeussuojakeinoja, jotka ovat tehokkaita. Tehokkuudelle onkin löydettävissä tarkempaa ja konkreettisempaa oikeudellista merkitysisältöä näiden sopimusten tulkinnasta ja niitä koskevasta ratkaisukäytännöstä.

5.1.2. Tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimus ihmisoikeussopimuksessa

EIS 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä. Artikla on luonteeltaan täydentävä suhteessa ihmisoikeussopimuksessa turvattuihin materiaalsiin oikeuksiin. Artikla edellyttää sopimusvaltioilta valtionsisäisiä oikeussuojakeinoja siltä

¹⁸⁰ Nenonen, 2014, s.8.

varalta, että sopimuksen mukaisiin oikeuksiin kohdistuu loukkauksia.¹⁸¹ Artiklan tarkoittama tehokas oikeussuojakeino ei kuitenkaan välttämättä merkitse, että se edellyttäisi tuomioistuinmenettelyä ts. pääsyä tuomioistuimeen. Tehokasta oikeussuojakeinoja koskeva 13 artikla voi tulla yhtä aikaa sovellettavaksi ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa koskeviin valituksiin, erityisesti silloin kun kyse oikeudenkäynnin viivästymisestä tai prosessin kestosta. Tehokkaan oikeussuojakeinon puuttumista on ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä pidetty oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin esteenä silloin, kun prosessi on pitkittynyt.¹⁸²

EIT:n ratkaisukäytännön mukaan oikeussuojakeinon tehokkuus edellyttää ainakin, että sen avulla on mahdollista estää ihmisoikeussopimuksessa turvatun oikeuden loukkaus tai estää tällaisen loukkauksen jatkuminen. Oikeussuojakeino on tehokas myös silloin, kun sen avulla yksilölle voidaan hyvittää tapahtunut oikeudenloukkaus.¹⁸³ Tehokas oikeussuojakeino voisi tällä perusteella olla preventiivinen tai jälkikäteinen. Lisäksi oikeussuojakeinolta edellytetään sekä oikeudellista tehokkuutta että käytännöllistä tehokkuutta.¹⁸⁴ Tämä merkitsee, että oikeussuojakeino on asianmukainen ja helposti saatavilla. Pelkästään teoriassa käytettävissä oleva oikeussuojakeino ei liene tässä mielessä tehokas. Tehokkaan oikeussuojakeinon asianmukaisuutta vähentää oikeussuojan saamisen kohtuuttoman pitkä kesto. Kuten edellä jo todettiin, tehokkuus ei edellytä, että oikeussuojakeino olisi käytettävissä lainkäyttöviranomaisessa. Tärkeämpää tehokkuuden kannalta on, että viranomaisella on riittävä toimivalta asian tutkimiseen sekä tarvittavien toimenpiteiden tekemiseen oikeuden tosiasiallisen toteuttamisen kannalta. Tehokas oikeussuojakeino voi myös koostua oikeussuojakeinojen kokonaisuudesta yhden oikeussuojakeinon sijaan.¹⁸⁵

EIT edellyttää tehokkaita kansallisia oikeussuojakeinoja myös oikeudenkäynnin viivästymiseen liittyvissä tilanteissa. Viranomaisen viivästymiseen liittyen EIS 6 artiklan 1 kohtaan sisältyy ainakin kaksi relevanttia vaatimusta. Ensimmäinen vaatimus koskee tuomioistuimeen pääsyä, sillä artiklan mukaan oikeuksia ja velvollisuuksia sekä rikossyytettä koskevissa asioissa on taattava oikeus oikeudenkäyntiin tuomioistuimessa. Toinen vaatimus koskee tuomioistuimeen pääsyä kohtuullisessa ajassa. Viranomaisen viivyttely asian käsittelyssä voi siis johtaa molempien oikeuksien loukkaukseen. EIT on ratkaisukäytännössään katsonut, että yksilöllä ei ollut tehokasta pääsyä

¹⁸¹ Pellonpää ym. 2018, s.967.

¹⁸² Katso esimerkiksi *Kudla v. Puola*, tuomio 26.10.2000; *Plaskin v. Venäjä*, tuomio 29.4.2004 ja *Hoholm v. Slovakia*, tuomio 13.1.2015.

¹⁸³ Katso esimerkiksi *Kudla v. Puola*, tuomio 26.10.2000, kohta 158.

¹⁸⁴ Katso esimerkiksi *Rotaru v. Romania*, tuomio 4.5.2000, kohta 67.

¹⁸⁵ Siitari-Vanne, 2005, s.231. Katso myös Passiivisuustyöryhmän mietintö, s.18-20.

tuomioistuimeen, kun oikeusmenettely ensiasteen viranomaisessa oli kestänyt useamman vuoden. Samalla on todettu myös oikeudenkäynnin kestoa koskeva oikeudenloukkaus.¹⁸⁶

Oikeudenkäynnin kestoa on ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä arvioitu siitä ajallisesta lähtökohdasta, jolloin asianosainen on saattanut asian tuomioistuimessa vireille. Jos asiaa ei kuitenkaan ole mahdollista saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi ennen kuin hallintopäätös on tehty, on oikeudenkäynnin keston ajallinen tarkastelu aloitettava siitä, kun yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva riita on syntynyt. Erityisesti jos tuomioistuinvaihetta ennen edellytetään oikeusvaatimusmenettelyn läpikäymistä, alkaa oikeudenkäynnin keston kannalta tarkasteltava ajanjakso jo tästä menettelystä.¹⁸⁷

5.1.3. Tehokkuusperiaate Euroopan unionissa

Euroopan unionin tuomioistuin on ratkaisukäytännössään todennut tehokkaan oikeussuojan periaatteen olevan unionin yleinen oikeusperiaate ja periaatteen juontavan juurensa jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä.¹⁸⁸ Tehokkuusperiaatteen keskeinen sisältö on edellytys kansallisista oikeussuojakeinoista ja prosessinormeista, jotka tosiasiasiallisesti takaavat yksilön oikeuksien ja siten myös oikeussuojan tehokkaan toteutumisen. Tehokkaan oikeussuojan vaatimuksen ohella periaate sisältää keskeisen vaatimuksen EU-oikeuden tehokkaasta toteutumisesta ja toteuttamisesta (*effet utile*).¹⁸⁹ Nämä kaksi tehokkuusperiaatteen funktiota edellyttävät ensinnäkin kansallisen lainsäädännön mukaisten oikeussuojakeinojen reaalisuutta ja vaikutuksellisuutta. Toisin sanoen myös tehokkuusperiaate edellyttää oikeussuojan saatavuutta ja tehokkuutta. Lisäksi kansallisten oikeusturvamenettelyjen prosessuaalisten normien on mahdollistettava oikeussuoja sekä EU-oikeuden tehokas toteutuminen.¹⁹⁰ EU-oikeuden tehokas toteutuminen edellyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja.

EUT on oikeuskäytännössään ilmaissut tehokkuusperiaatteen sisällön merkitsevän, että kansalliset menettelysäännöt eivät saa olla sellaisia, että yhteisön oikeudessa annettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. Tehokkuusperiaate edellyttää siten, että kansallista lainsäädäntöä on sovellettava ja tulkittava niin, että yksilöiden oikeussuojalla ja yleisesti

¹⁸⁶ Katso esimerkiksi *Västberga Taxi Ab ja Vulic v. Ruotsi*, tuomio 23.7.2002 ja *Janosevic v. Ruotsi*, tuomio 23.7.2002.

¹⁸⁷ Katso esimerkiksi *Vilho Eskelinen ja muut v. Suomi*, tuomio 19.4.2007.

¹⁸⁸ Asia C-279/09, DEB, tuomio 22.12.2010, ECLI:EU:C:2010:811 kohdat 29-30. Katso myös Asia C-432/05, Unibet, tuomio 13.3.2007, (ECLI:EU:C:2007:163) kohta 37, joka on annettu ennen Lissabonin perusoikeuskirjan oikeudellisen aseman vahvistamista.

¹⁸⁹ Ojanen, 2010b, s.103-104.

¹⁹⁰ Mäenpää, 2011, s.447-448.

EU-oikeudella on tosiasialliset ja reaaliset mahdollisuudet toteutua käytännössä.¹⁹¹ *Kanniston* mukaan tehokkuusperiaate ilmaisee tietynlaista vähimmäistasoa prosessuaaliselle kohtelulle jäsenvaltioissa.¹⁹² Periaate siis asettaa sen tason, jota jäsenvaltiot eivät voi kansallisessa lainsäädännössään alittaa. Lopulta kysymyksen siitä, onko jokin tietty kansallinen prosessijärjestely EU-oikeuden tarkoittamalla tavalla tehokas, ratkaisee Euroopan unionin tuomioistuin. Käytännössä EUT:n ratkaisusta ja niistä ilmenevistä tuomioistuimen tulkintakannanotoista ei kuitenkaan välttämättä ole selvitettävissä tehokkaalle oikeussuojakeinolle yleisiä, yhteisiä tunnusmerkkejä. Tuomioistuimen ratkaisujen yksittäistapauksellisuus johtaa siihen, että ratkaisukäytännöstä on lähinnä pääteltävissä se, milloin kansallinen oikeussuojakeino ei ollut EU-oikeuden edellyttämällä tavalla tehokas.

Lähtökohtana EU-oikeudessa on niin sanottu hajautettu toimeenpano ja hajautettu oikeusturvajärjestelmä. Jäsenvaltioiden kansallisten hallintoviranomaisten vastuulla on huolehtia, että EU-oikeudellisia normeja sovelletaan ja toimeenpannaan asianmukaisesti. Samoin jäsenvaltiot vastaavat siitä, että nämä normit täytántöönpannaan kansallisesti. Lisäksi jäsenvaltioiden kansalliset tuomioistuimet vastaavat oikeusturvajärjestelyistä liittyen EU-oikeuden toteuttamiseen.¹⁹³ Euroopan unionissa ei siis ole kattavasti harmonisoitu oikeussuojakeinoja, vaan oikeussuojajärjestelmät perustuvat pitkälti kansalliseen lainsäädäntöön. Lähtökohtaisesti on jäsenvaltion (vapaus ja) vastuu määritellä tehokkaat oikeussuojamenettelyt ja oikeusturvan toteuttamismuodot. EU-oikeus asettaa kuitenkin joitakin vaatimuksia myös kansalliselle oikeussuojajärjestelmälle. Unionin oikeus saattaa asettaa muun muassa vaatimuksia sille, millaisissa asioissa yksityisellä on oltava oikeussuojakeino käytettävissään ja joitakin kriteerejä myös sille, millainen tämän oikeussuojakeinon tulisi olla.¹⁹⁴

Edellä kuvattua jäsenvaltioiden lähtökohtaista vapautta määritellä kansalliset oikeusturvan toteuttamiseen tähtäävät menettelyt kutsutaan jäsenvaltioiden prosessuaaliseksi autonomiaksi. EU-oikeus kuitenkin edellyttää tältä tuomioistuinjärjestelmältä toimivuutta ja tehokkuutta, joten tiettyä oikeusturvatasoa kansalliselta järjestelmältä kuitenkin vaaditaan.¹⁹⁵ Käytännössä prosessuaalisen autonomian ala on vähitellen kaventunut, vaikka EU:lle ei olekaan säädetty nimenomaista toimivaltaa säätää jäsenvaltioiden kansallisia oikeussuojakeinoja tai oikeusturvamenettelyjä.¹⁹⁶ Lissabonin sopimuksella lisättiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklaan vaatimus tehokkaiden oikeussuojakeinojen säätämisestä tarvittaessa jäsenvaltioissa. Nykyään EU-oikeus siis velvoittaa

¹⁹¹ Ojanen, 2010b, s.103-104.

¹⁹² Kannisto, 2008, s.538.

¹⁹³ Mäenpää, 2011, s.116 ja 404-406.

¹⁹⁴ Niemi, 2010, s.261.

¹⁹⁵ Hallberg, 2011, s.789.

¹⁹⁶ Mäenpää, 2011, s.422-423.

jäsenvaltioita nimenomaisesti ryhtymään lainsäädännöllisiin toimiin niillä EU-oikeuteen kuuluvilla aloilla, joilla jäsenvaltion oma oikeusturvajärjestelmä ei ole sisältänyt vaadittavalle oikeusturvatasolle yltäviä oikeussuojakeinoja. Tällaisen määräyksen lisääminen perussopimuksen artiklaan oli tarkoitus varmistaa EU:n ja jäsenvaltioiden oikeussuojajärjestelmien muodostaman kokonaisjärjestelmän kattavuus. Määräyksen voidaan nähdä asettavan viimekätisen vastuun jäsenvaltioille sen suhteen, että niiden oikeudenkäyttöpiirissä saatavilla oleva oikeussuoja on tehokasta.¹⁹⁷ Vastuun asettaminen jäsenvaltioille tässä merkitsee sitä, että jäsenvaltion on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin jos käy ilmi, ettei voimassa oleva oikeussuojajärjestelmä riitä takaamaan oikeuksien toteutumista EU-oikeuden edellyttämällä tavalla tehokkaasti.

Kannisto on Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön peilaten todennut, että EU:n on perusteltua antaa oikeussuojakeinoja koskevaa sääntelyä muun sekundäärisen lainsäädännön yhteydessä vain silloin, kun se on perusteltua jäsenvaltioiden oikeusturvajärjestelmissä olevien erojen takia. Nämä erot saattaisivat vaarantaa materiaalisen lainsäädännön toteutumisen unionissa.¹⁹⁸ Tällaisia säännöksiä on annettu myös asian käsittelyn viivytyksettömyyden varalle, jolloin sääntelyyn on tyypillisesti asetettu ajallinen tehoste ja tämän lisäksi edellytetty, että kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa pääsyn tuomioistuimeen. Esimerkiksi ammattipätevyyden tunnustamista tai palvelutoiminnan aloittamista tai harjoittamista varten tehdyn lupahakemuksen osalta on menetelty kuvatulla tavalla. Lain mukaan viranomaisen viivästyminen päätöksenteossa rinnastetaan asiassa tehtyyn hylkäävään päätökseen, johon voidaan kohdistaa muutoksenhaku ja näin saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. EU-lainsäätäjä on siten varmistanut EU-oikeudellisten oikeuksien toteutumisen tehokkaan oikeussuojakeinon avulla yleensä myös viivästystilanteissa.

5.2. Kansalliset oikeusturvakeinot viivästymistilanteissa

5.2.1. Hallintolainkäyttö

Vaikka oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä on perustuslaissa jokaiselle turvattu perusoikeus, on selvää, että oikeus ei käytännön hallintotoiminnassa aina toteudu. Oikeusturva kuitenkin edellyttää, että yksilö saa oikeutensa toteutetuksi. Käytännössä tämä edellyttää yksilön käytettävissä olevaa oikeusturvakeinoja, siis oikeusturvan saavutettavuutta, kuten edellä todettiin. Suomalainen hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä koostuu niistä keinoista, jotka turvaavat hallintopäätösten lainmukaisuutta joko ennen kuin hallintopäätös on tehty (preventiivinen

¹⁹⁷ Suviranta, 2010, s.465.

¹⁹⁸ Kannisto, 2008, s.537.

oikeusturva) tai sen jälkeen, kun hallintopäätös on tehty (repressiivinen oikeusturva). Suomalaista oikeusturvajärjestelmää onkin tyypillisesti jäsennetty hallintopäätöskeskiseksi, jossa oikeusturva toteutuu, kun asiassa tehdään lainmukainen päätös.¹⁹⁹ Tämän jäsentämistapa on ollut omiaan korostamaan oikeusturvakeinona muutoksenhakua, jossa ylemmältä viranomaiselta tai tuomioistuimelta haetaan ensiasteen hallintoviranomaisen antamaan päätökseen muutosta oikeusturvan toteuttamiseksi. Tarkastelussa hallintolainkäyttöjärjestelmän asema on korostuneen muutoksenhakukeskeinen järjestelmä.

Valitusta voidaan pitää tehokkaana oikeussuojakeinona. *Mäenpää* luonnehtii valitusta jopa yhdeksi tehokkaimmista oikeusturvakeinoista.²⁰⁰ Valituksen avulla yksilön on mahdollista saada tehty päätös muutetuksi tai kumotuksi, jolloin oikeustila tosiasiallisesti on mahdollista saada lainmukaiseksi. Oikeusturvakeinolla on siten *Koiviston* kuvailemaa voimakkuutta ja vaikuttavuutta.²⁰¹ Muutoksenhakuun perustuvassa hallintolainkäyttöjärjestelmässä valitus on kuitenkin yleensä mahdollista tehdä vain viranomaisen hallintoasiassa tekemästä ratkaisusta. Hallintoprosessilain mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Tilanteissa, joissa viranomainen viivästyy asian käsittelyssä tai pysyy passiivisena jo ensiasteen hallintomenettelyssä, ei synny eikä ole aiemmin menettelyn aikana syntynyt sellaista päätöstä, johon muutoksenhaku voitaisiin kohdistaa. Viranomaisen viivytystä tai toimimattomuudesta ei ole mahdollista valittaa, sillä hallintoprosessilaki ei sisällä säännöksiä viivästysvalituksesta. Vuonna 2008 oikeusministeriö julkaisi työryhmämietinnön käsittelyn joutuisuudesta hallinnossa ja oikeussuojakeinoista käsittelyn viivästyessä. Mietintö laadittiin hallituksen esityksen muotoon ja sen keskeisenä ehdotuksena oli viivästysvalitusta koskevan sääntelyn käyttöönotto.²⁰² Esitystä ei kuitenkaan lopulta annettu eduskunnalle eikä viivästysvalitusta sisälly myöskään uuteen hallintoprosessilakiin.²⁰³

Hallberg on nostanut esiin eräitä kriittisiä näkemyksiä koskien valitusmahdollisuuden laajentamista viranomaisen passiivisuuteen liittyviin tilanteisiin. Viivästysvalituksesta säätäminen johtaisi hänen mukaansa siihen, että hallintolainkäyttöviranomainen tulisi tosiasiallisesti alun perin toimivaltaisen (ja toimivelvollisen) viranomaisen sijaan. Tuomioistuin joutuisi siis omaksumaan hallintoviranomaisen roolin. Tämä vaikuttaisi ongelmalliselta siitä perinteisestä hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta, jonka mukaan hallintolainkäytön funktiona on varsinaisten hallintoviranomaisten toimien ja niiden

¹⁹⁹ Suviranta, 2002, s.914.

²⁰⁰ Näin myös *Mäenpää*, 2018, s.300.

²⁰¹ *Koivisto*, 2011, s.235.

²⁰² Työryhmämietintö 2008:5, Passiivisuustyöryhmän ehdotus, s.22.

²⁰³ Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) on astunut voimaan 1.1.2020.

tekemien päätösten lainmukaisuuden valvonta.²⁰⁴ Viivästysvalituksesta säädettyä tulisi lisäksi pohdittavaksi, olisiko kyse luonteeltaan preventiivisestä vai repressiivisestä oikeussuojakeinosta.²⁰⁵

Kuten jo edellä jaksossa 2.2. on tuotu esiin, hallintolainkäytössä oikeusturva on perinteisesti hahmotettu hallintotoiminnan lainmukaisuuden ja lainalaisuuden varmistamisena, mikä on korostanut hallintolainkäytön tehtävänä hallinnon valvontaa. Kyse on ollut repressiivisestä eli korjaavasta oikeussuojasta. Perusoikeuksien asema ja niihin perustuva argumentaatio ovat kuitenkin vahvistuneet yleisessä oikeudellisessa keskustelussa. Tämän johdosta myös oikeusturvan painopisteen voidaan nähdä liikkuneen yhä enemmän yksilökeskeisempään suuntaan. Nykyisin oikeusturvan keskeisenä tehtävänä voidaankin varsinaisen hallinnon valvonnan sijaan nähdä yksilön lainmukaisten oikeuksien ja etujen tosiasiallinen toteuttaminen ja suojaaminen.²⁰⁶ Vaikuttaa siltä, että terävin kärki Hallbergin esittämältä kritiikiltä viivästysvalitusta kohtaan on viety pois jo hallinto-oikeuden yleisen kehityksen myötä. Hallintolainkäytön keskeisenä tehtävänä on varmistaa yksilön oikeuksien toteutuminen, miksi siis ei myös asian käsittelyn joutuisuutta koskevan oikeuden?

Viivästysvalitusta koskevassa argumentaatiossa painavana näkökantana voidaan pitää myös edellä käsiteltyjä eurooppaoikeudellisia tehokkuusvaatimuksia, jotka kohdistuvat oikeussuojakeinoihin. Sinänsä EU:n tehokkuusperiaate ja perusoikeuskirjan 47 artiklan mukainen vaatimus tehokkaista oikeussuojakeinoista ulottaa vaikutuksensa vain niihin tilanteisiin, joissa sovelletaan unionin oikeutta muutoinkin.²⁰⁷ Siten EU-oikeudelliset tehokkuusvaatimukset eivät automaattisesti ulota vaikutustaan kaikkeen kansalliseen oikeuteen. EU-oikeudellinen lainsäädäntö kuitenkin laajentuu jatkuvasti ja kansallisetkin säädökset yhä enenevässä määrin pohjautuvat EU-oikeudelliseen lainsäädäntöön. Voidaan arvioida melko varmaksi, että tulevaisuudessa tulee käytännössä vaikeaksi arvioida kansallisessa hallintomenettelyssä sitä, milloin kyse on EU-oikeudellisesta soveltamistilanteesta ja milloin puhtaasti kansallisesta. Jotta Suomen kansallinen oikeusturvajärjestelmä ei jäisi Eurooppaoikeudellisista vähimmäisvaatimuksista jälkeen, voisi olla tarpeellista arvioida viivästysvalituksen käyttömahdollisuuksia uudelleen. Ruotsissa on eurooppaoikeudellisiin oikeussuojan tehokkuutta koskeviin vaatimuksiin perustuen otettu käyttöön viivästysvalitus kesällä 2019.²⁰⁸

²⁰⁴ Hallberg, 1978, s.262.

²⁰⁵ Siitari-Vanne, 2005, s.72.

²⁰⁶ Huhtanen, 2000, s.1268.

²⁰⁷ Katso lisää perusoikeuskirjan soveltamisalasta esimerkiksi Ojanen, 2010a, s.372-376. Katso lisää EU-oikeuden yleisestä soveltamisalasta laajemmin esimerkiksi Mäenpää, 2011, s.80-90.

²⁰⁸ Katso lisää Regeringens proposition 2016/17:180, s.101-103.

Oikeusjärjestelmäämme sisältyy jo ennestään viivästysvalitusta muistuttava konstruointi tietyissä erityislainsäädännön säännöksissä. Näissä viranomaisen asian käsittelyyn käytettävissä olevalle ajalle on laissa asetettu ajallinen tehoste, jonka avulla viranomaisen viivästynyt käsittely on mahdollista saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Esimerkiksi ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain (1384/2015) 24 §:n 2 momentin mukaan, jos laissa tarkoitettua päätöstä ei ole tehty määräajassa, hakija voi tehdä valituksen, jonka katsotaan tällöin kohdistuvan hakemuksen hylkäävään päätökseen. Tällaisen valituksen voi tehdä, kunnes hakemukseen on annettu päätös.²⁰⁹ Mikäli siis viranomainen on viivästynyt sille laissa asetetusta käsittelyajasta, viranomaisen katsotaan tehneen asiassa hylkäävän päätöksen, johon muutoksenhaku voidaan kohdistaa.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty myös kannanottoja, joiden mukaan viranomaisen viivästyessä asian käsittelyssä voitaisiin oikeusturvakeinona käyttää hallintoriitamenettelyä.²¹⁰ Hallintoriita on oikeusriita, joka kohdistuu julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen ja se ratkaistaan hallintotuomioistuimessa hallintoprosessilain mukaisesti. Asia voidaan käsitellä hallintoriitana vain silloin kun riidassa on kyse julkisoikeudellisesta oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Suhteessa hallinnolliseen valitusmenettelyyn hallintoriita on aina toissijainen. Jos viranomaisella on toimivalta tehdä asiassa ratkaisu hallintopäätöksen muodossa tai ratkaista hallintopäätökseen kohdistuva oikaisuvaatimus tai valitus, ei asiaa voida käsitellä hallintoriitamenettelyssä.²¹¹ Hallintoriitamenettelyä koskevan hallintoprosessilain säännöksen onkin luonnehdittu olevan ennen muuta toimivaltanormi. Sen nojalla alueellisesti toimivaltaisella hallintotuomioistuimella on myös toimivalta tehdä oikeussuhteen osapuolia sitovia ratkaisuja. Hallintoriitamenettelyä ei tulisikaan ensisijaisesti pitää oikeusturvakeinona vaan toimivaltajärjestelynä.²¹²

Suvirannan mukaan edellä kuvattu hallintoriitamenettelyä koskevan säännöksen hahmottamistapa ennen muuta forumsäännöksenä on seurausta edellä kuvatusta hallintopäätöskeskeisestä jäsentämistavasta. Hallintoriitamenettelyssä tuomioistuin asettuisi hallintoviranomaisen rooliin ja tekisi asiassa (hallinto)päätöksen, jonka tekemiseen kellään muulla viranomaisella ei ollut toimivaltaa. Tämän jälkeen asiaan voitaisiin mahdollisesti hakea muutosta.²¹³ Hallintoriitamenettelyä ei olekaan perinteisesti hahmotettu oikeusturvanäkökulmasta eikä sen asema oikeusturvakeinona ole

²⁰⁹ Vastaavasti on säädetty myös esimerkiksi laissa terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/2014), 39 § 4 momentti; laissa luottolaitostoiminnasta (610/2014), 4 luku 2 § 3 momentti ja vakuutusyhtiölaissa (521/2008) 2 luku 6 § 2 momentti.

²¹⁰ Katso esim. Siitari-Vanne, 2005, s.71; Suviranta, 2002, s.929-932; Mäenpää, 2019, s.89 ja 574.

²¹¹ Hallintoriidan toissijaisuudesta ei säädetä nimenomaisesti, mutta kyse on vakiintuneesta oikeuskäytännöstä. Uuden hallintoprosessilain hallintoriitaa koskevan 20 §:n perusteluissa tuodaan esiin hallintoriidan toissijaisuus suhteessa valitusmenettelyyn. HE 29/2018 vp, s.91. Katso myös KHO 19.2.2018 T 716 ja KHO:2008:38.

²¹² Aer, 2000, s.140-141.

²¹³ Suviranta, 2002, s.930.

kiistaton. Jos kuitenkin pitäisi arvioida hallintoriitamenettelyn tehokkuutta, voidaan sillä katsoa olevan sama vaikuttavuus kuin valituksellakin. Myös hallintoriitamenettelyssä tuomioistuimella on toimivalta tehdä asiassa osapuolia sitova päätös, joka on lainmukainen. Kyse onkin tässä pikemminkin oikeusturvan saatavuuteen liittyvästä tulkinnasta eli onko oikeusturvakeino yksilön käytettävissä.

Mäenpää on tuonut esiin, että yksilön oikeusturvan tarve saattaa edellyttää mahdollisuutta hallintoriitamenettelyn käyttämisen oikeusturvan takaamiseksi. Tämä voisi olla mahdollista silloin, kun viranomaisen toimien tai laiminlyönnin lainmukaisuutta ei voida saattaa tuomioistuimeen arvioitavaksi valittamalla.²¹⁴ Hallintoriita olisi tässä varsinainen yksilön käytettävissä oleva oikeusturvakeino ja edellä esitetyn kuvauksen perusteella sitä voisi olla mahdollista käyttää, kun asian käsittely on viivästynyt aiheettomasti. Oikeuskäytännöstä voidaan hakea tukea mahdollisuudelle käyttää hallintoriitamenettelyä vahvistamaan viranomaisen laissa määritelty velvollisuus tehdä päätös tai velvollisuus ryhtyä toimeen. Hallintoriitamenettely olisi tällä perusteella kohdistettavissa viranomaisen passiivisuuteen.

Tapauksessa KHO:2018:168 oli kyse tilanteesta, jossa Maahanmuuttovirasto oli myöntänyt vapaaehtoisen paluun tukea matka- ja muuttokustannuksiin. Maahanmuuttovirasto oli kuitenkin pidättäytynyt maksun suorittamisesta. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, ettei Maahanmuuttovirasto voi aiemmasta päätöksestään poikkeavalla tavalla päättää laiminlyödä maksua ja hakijat ovat voineet vaatia niiden maksamista hallintoriitahakemuksella ja vaatimus on tullut tutkia hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

Mahdollisuuteen käyttää hallintoriitamenettelyä oikeussuojakeinona viittaa myös KHO:n ratkaisu KHO:2016:85. Tapauksessa A oli vaatinut hallintoriitahakemuksessa virkasuhteeseen perustuvia korvauksia sekä vahingonkorvausta. Hallinto-oikeus jätti kuitenkin hallintoriitahakemuksen ja vahingonkorvausvaatimuksen tutkimatta sillä perusteella, että palkkasaatavaa ja muuta taloudellista etuutta koskevat vaatimukset tuli ratkaista hakemalla muutosta viranhaltijalain mukaisesti kunnallisvalituksin. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen siltä osin kuin hallinto-oikeus oli jättänyt hallintoriitahakemuksen tutkimatta. A oli toimittanut kunnalle asiaansa koskevan hakemuksen, mutta kunta ei ollut käsitellyt eikä ratkaissut asiaa. Kunnalla oli kuitenkin laissa säädetty velvollisuus ratkaista sille toimitettu hakemus. Korkein hallinto-oikeus

²¹⁴ Mäenpää, 2019, s.569. Näin myös Suviranta, 2002, s.931.

katsoi, että hallinto-oikeuden päätös jättää tutkimatta A:n vaatimus oli virheellinen, ottaen huomioon, että A oli jo pannut asian vireille kunnassa saamatta kuitenkaan muutoksenhakukelpoista ratkaisua.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä on siten mahdollista saada tukea tulkinnalle, että ainakin viranomaisen laiminlyödessä sille laissa asetetun päätöksen tekemisen tai muun velvollisuuden, asia voitaisiin käsitellä hallinto-oikeudessa hallintoriitamenettelyssä. Passiivisuuden ja aiheettoman viivyttelyn tilanteissa oikeusvaikutukset ovat samat: viranomainen ei tee toimivaltaansa kuuluvaa hallintopäätöstä. Onkin arvioitava, milloin viranomaisen aiheeton viivyttely (tai passiivisuus) on ollut niin merkittävää, että se on synnyttänyt asiassa yksityiselle oikeusturvan tarpeen. KHO:n ratkaisukäytännössä omasuttu hallintoriitaa koskeva tulkintakäytäntö ei kuitenkaan liene tältä osin vielä kovin vakiintunutta. Lisäksi tulevaisuudessa KHO:n on otettava huomioon uuden hallintoprosessilain hallintoriitaa koskevan lainkohdan (20 §) perustelut. Niiden mukaan hallintoriitaa ei olisi mahdollista käyttää viranomaisen laiminlyödessä sen laissa säädettyyn toimivaltaan kuuluvan hallintopäätöksen tekemisen tai silloin kun viranomainen on viivästynyt hallintopäätöksen tekemisessä.²¹⁵ Vaikuttaakin siltä, että perustelut vievät merkittävällä pohjaa edellä esitetyltä tulkinnalta ja KHO:n ratkaisukäytännöltä.

Oikeuskirjallisuudessa vakiintunut tulkinta on ollut, ettei Suomen oikeusturvajärjestelmä tarjoa yleensä yksityiselle tehokkaita oikeusturvakeinoja silloin, kun kyse on yksilön oikeudesta saada asiana käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Tehokkailla oikeusturvakeinoilla on viitattu nimenomaan mahdollisuuteen saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.²¹⁶ *Mäenpää* on luonnehtinut kyseessä olevan hallintoprosessin yleisessä sääntelyssä oleva ongelmallinen oikeusturva-aukko.²¹⁷ Edellä kuvatun perusteella selvää on, ettei valittaminen ole mahdollista viranomaisen viivästyessä asian käsittelyssä, ellei valitusmahdollisuudesta ole erikseen säädetty. Hallintoriitamenettelyn käyttäminen lienee käytettävissä vain tapauskohtaisesti. Kantelun tekeminen eduskunnan oikeusasiamiehelle on kuitenkin mahdollista.

²¹⁵ HE 29/2018 vp, s.91.

²¹⁶ Katso esim. Suviranta, 2002, s.932; Siitari-Vanne, 2005, s.71; Koivisto, 2013, s.1034.

²¹⁷ *Mäenpää*, 2019, s.90.

5.2.2. Hallintokantelu

Oikeuskirjallisuudessa on melko yhteneväisesti todettu, että ainoa yksityisen käytettävissä oleva keino viranomaisen viivästykseen puuttumiseksi on tehdä kantelu ylimmille laillisuusvalvojille.²¹⁸ Perustuslain 108 §:n ja 109 §:n mukaan Suomessa ylimpiä laillisuusvalvojia ovat valtioneuvoston oikeuskansleri sekä eduskunnan oikeusasiamies. Hallintokantelu voidaan mieltää ilmoitukseksi tai ilmiannoksi siitä, että viranomainen ei ole menetellyt lainmukaisesti. Oikeus tehdä hallintokantelu on katsottu olevan osa hyvän hallinnon takeita ja se myös usein luetaan jälkikäteiseksi oikeussuojakeinoksi.²¹⁹ Vaikka hallintokantelu on mahdollista tehdä mille tahansa ylemmälle valvovalle viranomaiselle, tässä keskitytään kuitenkin tarkastelemaan ylimmille laillisuusvalvojille tehtäviä kanteluita.

Ylimmistä laillisuusvalvojista eduskunnan oikeusasiamiehen päävastuulla on valvoa, että laillisuuden, hyvän hallinnon sekä perus- ja ihmisoikeuksien vaatimuksia noudatetaan tuomioistuimissa, ja muissa viranomaisissa. Oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluu sen sijaan erityisesti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toiminnan laillisuuden valvonta. Kun tutkimuksen kohteena on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä ensi asteen viranomaisessa, keskitytään laillisuusvalvonnan osalta erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen asemaan ja ratkaisukäytäntöön.

Oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa itse muuttaa, korjata tai kumota hallintopäätöstä, saati ratkaista asiaa itse. Kantelu ei näin ollen ole muutoksenhakekeino, mutta se on oikeusturvakeino. Valvontatoimenpiteinä oikeusasiamies voi määrätä poliisi- tai esitutkinnan aloittamisesta sekä nostaa virkarikossyytteen. Valvontaseuraamuksena voi olla myös huomautus vastaisen varalle, jos syytteen nostaminen olisi liian vakava seuraamus viranomaisen toiminnasta. Kaikkein lievimpänä seuraamuksena oikeusasiamies voi tyytyä vain kiinnittämään valvonnan kohteen huomiota vastaisuudessa lain ja hyvän hallinnon vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamiseen.²²⁰ Oikeusasiamiehelle tulevien kanteluiden lisäksi hän voi myös oma-aloitteisesti ottaa havaitsemiaan epäkohtia tutkittavakseen. Oikeusasiamies on esimerkiksi ottanut tutkittavakseen Kansaneläkelaitoksen työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskuksen ruuhkautumisen ja keskuksen työtilanteen. Tähän tutkintaan oli johtanut se, että oikeusasiamiehelle oli tullut useita kanteluasioita koskien työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittelyajoista Kelassa.²²¹

²¹⁸ Katso esim. Suviranta, 2002, s.915 ja Mäenpää, 2018, s. 385.

²¹⁹ Kulla, 2018, s.375-376.

²²⁰ Mäenpää, 2018, s.290.

²²¹ AOA 19.8.2019 D EOAK/2789/2019

Vastaavalla tavalla kuin hallintolainkäytössä, laillisuusvalvonnassa painopiste oli pitkään hallinnon legalistisessa arvioinnissa, siis hallintoon kohdistuvan lainmukaisuuden valvonnassa. Perusoikeusuudistuksen jälkeen erityisesti oikeusasiamiehen valvontakäytännössä on ollut nähtävissä siirtyminen yhä enemmän perus- ja ihmisoikeusnäkökulman suuntaan. Kun nämä oikeudet on turvattu nimenomaisesti yksilöille, on tämä merkinnyt yksilön näkökulman painottumista.²²² Oikeusasiamiehen asema ei enää pelkisty vain virkarikossyytteiden nostamiseen ja laillisen toiminnan määrittämiseen. Oikeusasiamiehen roolin painopiste on siirtynyt yhä enenevässä määrin kohti viranomaistoiminnan kehittämistä. Ratkaisukäytännössään oikeusasiamies asettaa hallintomenettelyssä noudatettavia vaatimuksia sekä ohjaa viranomaisten toimintaa kohti hyvää hallintoa. Nykyään oikeusasiamiehen keskeisenä tehtävänä on lisäksi valvoa, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat hallinnossa ja aktiivisesti toiminnallaan edistää tähän tavoitteeseen pääsyä.²²³

Oikeussuojakeinojen tehokkuuden näkökulmasta hallintokantelu vaikuttaa kuitenkin lopulta suhteellisen tehottomalta.²²⁴ Siitä huolimatta, että yleisesti tarkasteltuna eduskunnan oikeusasiamiehen tekemiin kannanottoihin ja esityksiin suhtaudutaan sitovasti ja niiden noudattaminen on hyvällä tasolla²²⁵, ratkaisujen noudattamiseen ei kuitenkaan liity varsinaista pakkoa tai sanktiouhkaa. Yksilö ei voi myöskään saada sitovaa päätöstä asiassaan kantelun tuloksena eikä eduskunnan oikeusasiamies voi liioin velvoittaa viranomaista päätöksentekoon. Varsinaiset oikeusturvan tehokkuuden elementit näyttävät siis puuttuvan. Vaikka oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöllä on merkittävää hallintoviranomaisia ohjaavaa sekä hyvää hallintoa ja siihen sisältyviä hallinnon laatuvaatimuksia kehittävää vaikutusta, on syytä korostaa hallintokantelun asemaa muutoksenhausta erillisenä. Hallintomenettelyyn sisältyvän päätöksenteon osalta hallintokantelua ei voida pitää oikeusturvan kannalta sellaisenaan riittävänä keinona, kun otetaan erityisesti huomioon oikeusturvan tehokkuutta koskevat vaatimukset.

²²² Husa, 2002, s.352-353.

²²³ Katso Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018, s.35.

²²⁴ Näin myös Suviranta 2002, s.928 ja Mäenpää, 2018, s.300.

²²⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2018, s.119.

6. Lopuksi

Oikeusturvakäsityksen muotoutuminen mukaillee yhteiskunnassa tapahtuvia yleisiä sekä poliittisia ja taloudellisia muutoksia. Perinteisessä hallinto-oikeudellisessa oikeussuhteessa osapuolina nähtiin julkinen valta ja hallintoalamainen. Tässä hierarkkisessa valtasuhteessa oikeusturvan tehtävänä oli suojata hallintoalamaista julkisen vallan mielivaltaiselta toiminnalta ja valvoa, että julkinen valta noudatti toiminnassaan lakia. Tässä lainmukaisuuden valvonnassa korostui ennen kaikkea muodollinen oikeusturva, jossa yksilön oikeuksien toteuttaminen oli toissijaista hallinnon toiminnan lainmukaisuuden valvontaan nähden. Oikeusturva konkretisoitui jälkikäteisenä, hallintopäätökseen kohdistuvana muutoksenhakuna, mikä ilmentää oikeusturvajärjestelmän hallintopäätöskeskeistä hahmottamistapaa. Hallintoalamaisesta on kuitenkin tullut hallinnon asiakas ja julkisen vallan on toiminnassaan noudatettava palveluperiaatetta ja muita useita hallintomenettelylle asetettuja laatuvaatimuksia. Hallintomenettelyssä on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita, annettava neuvontaa sekä muutoinkin kohdeltava hallinnossa asioivia asianmukaisesti. Oikeusturvakäsityksessä ovat korostuneet preventiiviset eli ennakolliset oikeusturvakeinot, jolloin lainmukaiseen ratkaisuun pääsemistä pyritään turvaamaan jo ennakollisesti. Oikeusturvakäsitys jälkikäteisen oikeusturvan osalta on myös siirtynyt kohti yksilön näkökulman painottamista. Oikeusturvan tehtävä on ennen muuta sisällöllinen, yksilön oikeuksien toteuttaminen tosiasiallisesti.

Edellä kuvatuista muutoksista huolimatta julkisen vallan käyttö ei ole poistunut hallinto-oikeudellisesta perusoikeussuhteesta. Nykyinen hallintoon liitetty terminologia on pehmentynyt ja ilmaisuja on lainattu suoraan yksityisestä toiminnasta. Puhutaan palvelevasta hallinnosta, jonka toiminta kohdistuu hallinnon asiakkaisiin. Hallinto-oikeudellista oikeussuhdetta julkisen vallan ja yksilön välillä on myös luonnehdittu puhtaasti asiakassuhteeksi.²²⁶ Tällaiset ilmaisut saattavat häivyttää julkisen vallan käyttöä hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen tarkastelussa taka-alalle, mutta ne eivät tosiasiallisesti poista sitä. Toisesta näkökulmasta tarkasteltuna julkinen valta tunkeutuu yhä laajemmin yksilön elämänpiiriin ja yhä useammin jonkun oikeuden toteuttaminen tai edun saaminen edellyttää hallintopäätöksen tekoa. Edellä kuvatut muutokset edellyttävät välttämättä myös oikeusturvan kehittämistä, kuten ovat edellyttäneet hallinnossa tapahtuneet muutokset aiemminkin. Viimeaikaisessa oikeusturva-ajattelussa ovatkin korostuneet yksilön mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa hallintotoimintaan ja myös oikeusturvan toteutumiseen. Tämä huomioon ottaen voidaan

²²⁶ Väättänen, 2011, s.558-559.

vain ihmetellä niiden keinojen vähyyttä ja tehokkuutta, jotka yksilöllä on käytössään asiansa käsittelyn joutuisuuden varmistamiseksi.

Oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä on oikeussystemaattisesti mielenkiintoisessa positiossa. Perusoikeutena asian käsittelyn joutuisuus on osa Suomen oikeusjärjestyksen arvopohjaa, jolle koko oikeusjärjestyksen oikeutus ja hyväksyttävyyys rakentuvat. Oikeus viivytyksettömään asian käsittelyyn on myös yksi niistä elementeistä, jotka perustuslain mukaan takaavat yksilöiden oikeuksien toteutumista, se on siis osa oikeusturvaa. Oikeusturvasäännöksen osana oikeus asian joutuisaan käsittelyyn saa sisältöä myös Suomea sitovista ihmisoikeusvelvoitteista, jotka ovat vaikuttaneet keskeisellä tavalla oikeusturvaperusoikeuden valmistelun taustalla. Samoin se saa sisältöä tavallisesta lainsäädännöstä lakivarauksen kautta. Oikeusturvasäännöstä tulkittaessa on siis otettava huomioon valtava massa erilaisia ja osin jännitteisiäkin oikeuksia ja periaatteita sekä kansallisten että kansainvälisten tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelimien ratkaisukäytäntöä. Voidaan siis pitää hyvin perusteltuna sitä, että oikeusturva on sisällöltään täsmentymätön ja moniulotteinen.

Toisaalta oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä voidaan systematisoida osaksi hyvää hallintoa ja siihen kuuluvia hallintomenettelyn laatuvaatimuksia. Tästä voidaan päätellä, että oikeus viivytyksettömään käsittelyyn ei ole itseisarvo, vaan asian käsittelyn tulee tapahtua myös asianmukaisesti ja muut hyvän hallinnon laatuvaatimukset huomioon ottaen. Asian käsittely ei siten tapahdu tyhjiössä, jossa vain käytetty käsittelyaika toimii hallintomenettelyn hyväksyttävyyden mittarina. Edelleen oikeus joutuisaan asian käsittelyyn on oikeuskirjallisuudessa hahmotettu itsenäiseksi oikeudeksi, johon yksilö voi suoraan vedota omassa asiassaan.

Oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä on ilmaisuna joustava ja sen sisältö vaikeasti määritettävissä tyhjentävästi. Erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä voidaan hakea tulkinta-apua, kun pyritään antamaan oikeudelle tarkempaa sisältöä. Oikeuden sisällöstä voidaan ensinnäkin todeta, että kyse on jokaiselle kuuluvasta oikeudesta, jota voidaan luonnehtia myös subjektiiviseksi. Velvollisuus oikeuden toteuttamiseen on kaikilla viranomaisiksi luettavilla tahoilla, myös silloin kun yksityinen hoitaa julkista hallintotehtävää. Lisäksi oikeus asian joutuisaan käsittelyyn sisältää oikeuden saada asiansa käsittelyyn, mutta myös käsitellyksi joutuisasti. On kuitenkin myös huomattava, että viivästys saattaa joissain tapauksissa olla aiheellista. Joutuisa käsittelyaika onkin sellainen, joka on kohtuullinen ottaen huomioon tapauskohtaiset erityispiirteet. Oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä on oikeusturvasäännöksen tapaan moniulotteinen eikä sen sisällöstä ole mahdollista tehdä tyhjentäviä tulkintoja.

Oikeutta asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä leimaa sen sekundäärinen luonne. Oikeudella asian joutuiseen käsittelyyn pyritään turvaamaan sen oikeuden toteutuminen, jonka saavuttamiseksi hallintomenettely on alun alkaen laitettu vireille. Käsittelyn viivästyminen on tämän oikeuden toteutumisen esteenä. Tavallisesti on esimerkiksi katsottu, että oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn turvaa erityisesti oikeutta tuomioistuinkontrolliin ja jälkikäteisen muutoksenhakuun. Toisin sanoen oikeus tuomioistuin käsittelyyn vaarantuu, jos käsittelyssä ei pystytä noudattamaan joutuisuutta.

Yleensä perusoikeutena turvatun oikeuden toteutumisen varmistamiseksi on säädetty tehokkaasta oikeuskeinosta, jonka avulla oikeus voidaan viime kädessä toteuttaa. *Koivisto* on luonnehtinut joitakin perusoikeussäännöksen osaoikeuksia vallinnaisiksi sillä niiden toteuttamiseksi ei voida turvautua tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. *Koivisto* kutsuukin tätä ”metaoikeusturvan” kehittymättömyydeksi.²²⁷ Vaikuttaa tosiaan siltä, että oikeusturvan toteutumisen turvaamiseksi ei välttämättä ole oikeusturvakeinoja. Tutkimuksen tarkastelu näyttää, että yksilön käytettävissä olevat oikeusturvakeinot asian viivästyessä ovat hyvin rajalliset. Suomen hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä vaikuttaakin kehittyneen erityisesti suojaamaan yksilöä silloin, kun päätös asiassa on jo annettu. Vaikka siis oikeusturvanäkökulma onkin kehittynyt kohti yksilökeskeisyyttä, on havaittavissa vielä selkeitä viitteitä aiemmasta hallinnon valvontaan ja päätösten lainmukaisuuteen keskittyvästä oikeusturvakäsityksestä. Yksilön käytettävissä on lähinnä kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle, jolta kuitenkin puuttuu toimivalta asian ratkaisemiseen tai ylipäänsä yksilön oikeuksien tosiasialiseen toteuttamiseen. Käytettävissä olevalta oikeusturvakeinolta siis puuttuu tehokkuus. Viranomaisen nuhteleva ei ole se lopputulos, joka oli yksilön tavoitteena hänen pannesaan vireille hallintomenettelyä.

Valitus on käytössä viivästytilanteissa vain silloin, kun viranomaisen viivästys tulkitaan hylkäävän hallintopäätöksen tekemiseksi. Tällaisen sääntelyn taustalla on lähes poikkeuksetta EU:n sekundäärioikeuden toimeenpaneminen ja vaatimus tehokkaista oikeussuojakeinoista kansallisella tasolla. Onkin mielenkiintoista, että EU-oikeudessa taattujen oikeuksien tehokkaan toteutumisen takaamiseksi kansalliseen lainsäädäntöön on otettu sääntelyä, joka takaa oikeusturvan tehokkaan toteutumisen myös viranomaisen viivästyessä. Kansallisessa oikeudessa vastaavalla tavalla taattujen oikeuksien toteutumista ei kuitenkaan olla valmiita turvaamaan vastaavalla tavalla. Sääntelyn taustalla vaikuttavien perusteiden mukaan vaihtelevia oikeussuojakeinoja ei voida pitää

²²⁷ *Koivisto*, 2013, s.1034.

tarkoituksenmukaisena pitkällä aikavälillä oikeusjärjestelmän systemaattisuuden ja yhdenmukaisuuden kannalta.

Kuten jo aiemmin tutkimuksessa on tuotu esiin, oikeusministeriö asetti vuonna 2007 työryhmän pohtimaan oikeusturvakeinojen riittävyttä tilanteessa, jossa viranomainen on viivästynyt päätöksenteossa. Työryhmätyöskentelyn tuloksena julkaistiin mietintö, jossa ehdotettiin lainsäädäntötoimiin ryhtymistä viivästysvalitusinstrumentin integroimiseksi kansalliseen oikeusturvajärjestelmään. Hallituksen esitystä ei kuitenkaan koskaan annettu eikä ratkaisua viivästysproblematiikkaan sisälly myöskään uuteen hallintoprosessilakiin. Oikeusturvan tarve käsittelyn viivästyessä ei kuitenkaan ole kadonnut. Joissain tilanteissa viivästykset kohdistuvat sellaisten etujen käsittelyyn, joilla voi olla ratkaisevaa merkitystä yksilön selviytymiselle yhteiskunnassa ja jonka myöntäminen on mahdollista vain julkista valtaa käyttämällä siis tekemällä edun myöntävä hallintopäätös.

Perimmäinen syy asian lainsäädännöllisen ratkaisun puuttumisen taustalla tuskin kuitenkaan on sen lakitekninen vaikeus. Syy vaikuttaa pikemminkin olevan se, että oikeusturva ei ole ilmaista. Oikeusturvan toteuttamiselle on määritettävissä hintalappu.²²⁸ Oikeusturvan kehittämisessä on ainakin tiettyynajaan asti kyse arvovalinnoista, jolloin ongelma ei välttämättä ole enää oikeudellinen, vaan poliittinen. Vastaavanlaisen tulkinnan ovat tehneet myös *Pohjolainen* ja *Tarukannel* käsitellessään tuottavuuden tehostamista suhteessa oikeusturvaan.²²⁹ Kuten myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä on havaittavissa, viivästys johtuu viranomaisten antamien selvitysten mukaan tyypillisesti viranomaisessa olevista rajallisista, liian vähäisistä resursseista. Asioiden käsittelyn joutuisuutta hallinnossa parantaisikin luultavasti se, että ensiasteen hallintotoiminnalle olisi turvattu riittävät resurssit.²³⁰ Voidaankin kysyä, onko tutkimuksen kohteena olevassa ongelmassa kyse viranomaisen viivyttelystä vai poliittisesta passiivisuudesta?

²²⁸ Näin myös Koivisto, 2013, s.1052.

²²⁹ Pohjolainen – Tarukannel, 2006, s.972.

²³⁰ Näin myös Väättänen, 2011, s.558.